This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

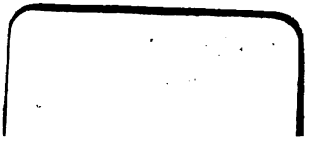
+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

F3194



Helen F. Bradford

Wellesley Hills, Mass

CENT ANS

DE RÉPUBLIQUE

AUX ÉTATS-UNIS

BOURLOTON. — Imprimeries réunies, B.

CENT ANS
DE RÉPUBLIQUE
AUX ÉTATS-UNIS

PAR

LE DUC DE NOAILLES

I

PARIS
CALMANN LÉVY, ÉDITEUR
ANCIENNE MAISON MICHEL LÉVY FRÈRES
3, RUE AUBER, 3

1886

Droits de reproduction et de traduction réservés.

F. W. CHRISTERN, NEW YORK,

KF3194

HARVARD UNIVERSITY LIBRARY

42*223

INTRODUCTION

Les Américains peuvent être fiers à juste titre du développement inouï de leur puissance. Ils se font un point d'honneur de constater que leurs institutions offrent au monde, dans un cadre immense, la nouveauté historique d'une démocratie représentative et parlementaire, très supérieure aux communautés républicaines de l'antiquité ou du moyen âge, fussent les plus illustres. Cette priorité de droit d'auteur ne saurait être contestée au légitime amour-propre transatlantique.

Athènes et Florence brilleront toujours d'un incomparable éclat, comme les plus fins joyaux de l'humanité. Mais, entre la république athénienne

ou florentine et celle des États-Unis, les dissemblances sont aussi frappantes qu'entre le précieux et l'énorme. Seul, le bonhomme Dèmos vit encore; Aristophane ne manquerait pas d'en reconnaître les traits éternels et cosmopolites. A part même la question capitale de l'esclavage et du servage, rien n'est moins conforme au mécanisme compliqué de nos grandes démocraties modernes que l'organisation des cités minuscules de la Grèce, ou des étroites municipalités de l'Italie. Ni l'antiquité ni le moyen âge ne nous montrent de nationalité puissante et durable, créée en dehors de la monarchie. Jamais alors il ne se fonda d'État républicain homogène, comprenant une vaste contrée, une population rurale nombreuse, et plusieurs villes importantes, participant toutes ensemble au gouvernement du pays entier.

La cité antique, commune urbaine se gouvernant elle-même, régnait en souveraine absolue sur le territoire environnant, sur des provinces conquises ou des colonies sujettes, dénuées de droits politiques. Ces droits ne s'exerçaient que dans les murs de la métropole, où ils étaient réservés d'ordinaire à un nombre restreint de privilégiés. L'Attique ne dépassait guère en superficie le département de la Seine, et sa population totale

atteignait peut-être trois ou quatre cent mille habitants. Athènes comptait à peine trente mille citoyens, sorte d'aristocratie bourgeoise, tenant sous le joug une plèbe d'esclaves, d'étrangers domiciliés, et de colons.

Encore la république se transformait-elle souvent, selon le mot de Thucydide, en « gouvernement du premier citoyen ». La fraction du peuple discutant sur l'agora aimait à se choisir un maître, orateur éloquent, général heureux, homme d'État sans scrupule, à qui la démocratie obéissait aveuglément, jusqu'au jour prochain où elle l'exilait pour en prendre un autre. C'était la dictature de la persuasion, tempérée par l'ostracisme.

Rome même, au plus beau moment de son histoire, ne fut qu'une gigantesque municipalité républicaine, dont la banlieue, successivement agrandie par la conquête, finit par embrasser le monde connu. Peu à peu, les habitants de l'Italie et des provinces obtiennent le droit de cité. Mais ce privilège, purement civil, ne leur confère pas de pouvoir politique. Aucune élection ou délégation ne leur donne part au gouvernement, lequel se concentre dans le Sénat d'abord, puis dans le Champ de Mars et le Forum, où quelques milliers d'hommes seulement peuvent se réunir.

Qui ne sait d'ailleurs combien de fois les nécessités de la guerre, les intrigues des ambitieux et les séditions plébéiennes ne laissèrent aux Romains que la ressource extrême de la dictature, ou de l'extension des pouvoirs consulaires, équivalant à la suspension légale du cours régulier des lois ? Finalement, par l'évolution naturelle des choses, la République tomba dans des convulsions sanglantes : l'Empire était fait.

« Ce n'est pas César qui tua la liberté, disait l'Américain Benton au Sénat des États-Unis; elle avait succombé avant lui, détruite sans retour par la horde des politiciens corrupteurs et corrompus. César assassiné, la République pouvait-elle revivre? Dès le temps des Gracques, il ne se faisait plus d'élections dignes de ce nom[1]. » Les discordes intérieures et les assauts du dehors ne permettaient pas le choix des sauveurs. L'asservissement de Rome au despotisme impérial devenait le prix de la domination du monde.

Rien de commun non plus entre les municipalités souveraines de l'Italie du moyen âge et nos grandes villes modernes qui sont, non des États, mais des capitales, où la province urbaine et rurale

1. Thomas H. Benton, *Thirty years' View*. New-York; 1875. T. II, p. 615.

vient verser sans cesse son contingent de forces vives et d'activité. New-York, Londres et Paris, ne subsistant que par l'apport toujours renouvelé du pays entier, ne sauraient se prévaloir de leur légitime influence pour s'arroger l'autorité absolue sur la nation. Dans les républiques italiennes, à Venise et à Milan, à Bologne comme à Florence, malgré la diversité des formes gouvernementales, le pouvoir est détenu par le petit nombre. La cité-patrie constitue seule tout l'État, qu'elle a seule créé, qu'elle seule soutient et défend. Ses *citoyens* sont les propriétaires de la liberté conquise par eux, suivant l'expression de Sismondi. Le gouvernement reste leur apanage exclusif. Réduites à la plus stricte obéissance, les campagnes ne participent en rien à la gestion des affaires publiques; le *contadino* attaché à la glèbe, loin d'avoir les droits du citoyen, ne possède même pas ceux de l'homme libre[1]. Quant aux villes voisines, autant de rivales et d'ennemies, qu'il faut soumettre, annuler, ou détruire.

Le bilan politique de l'Italie républicaine du moyen âge pendant cinq siècles se résume en « sept mille révolutions grandes ou petites[2] », entre-

1. F.-T. Perrens, *Histoire de Florence*. Paris; 1877. T. I, p. 207.
2. *Ibid.*, Avant-propos, p. v.

mêlant dans un étrange chaos les émeutes populaires, les rivalités sanglantes de classes, les luttes séculaires d'État à État, de province à province, de cité à cité, de famille à famille, pour aboutir aux plus rudes tyrannies locales, à l'invasion et à la conquête étrangères.

Sous un tout autre climat, dans un milieu très différent, moins embelli des grâces de la poésie et des arts, la République des Provinces-Unies se trouvait aux mains d'une aristocratie de bourgeois; les communes urbaines y dominaient despotiquement les campagnes. La ville d'Amsterdam, prépondérante dans l'Union entière, était administrée par trente-six conseillers, se recrutant eux-mêmes parmi trente-six familles privilégiées[1]. Les jalousies des provinces et la violence des partis firent longtemps des Pays-Bas l'un des champs de bataille de l'Europe.

Leurs conditions d'existence municipale et sociale condamnaient ces républiques à disparaître; celles qui ne se transformèrent pas en monarchies, comme la Hollande, furent absorbées par les États voisins ou conquises par l'étranger. La Suisse républicaine subsiste seule; elle le doit

1. Émile de Laveleye, *la Forme du gouvernement dans la République des Provinces-Unies. Revue des Deux Mondes*, 15 août 1874.

surtout à sa situation géographique et à la nature du sol, qui en fit longtemps un réduit inexpugnable au milieu de sa ceinture de montagnes. La défaite de Charles le Téméraire découragea les conquérants. Puis les rivalités des grandes puissances élevèrent un rempart de neutralité autour de la Confédération helvétique, dont l'indépendance courrait de périlleux hasards, si jamais la France devenait incapable de protéger son antique et fidèle alliée.

Quant aux républiques hispano-américaines du nouveau monde, qui semblent condamnées au désordre incurable et à l'anarchie, mieux vaut n'en parler que pour mémoire, quoique les races latines aient peut-être lieu d'y jeter un regard de méfiante prévoyance.

Les Anglo-Américains, élargissant à l'extrême le cadre de la démocratie, ont su les premiers fonder et faire vivre un vaste État républicain, où nulle cité, quelle qu'en soit l'importance, n'exerce de domination exclusive, où tous les citoyens, sans distinction, le campagnard et l'habitant de la dernière bourgade, comme celui de New-York, la ville impériale, possèdent la plénitude des droits politiques avec une égalité parfaite. Dès que la population dépasse un chiffre restreint, le gouvernement direct par le pays devient plus que

jamais impossible. Aussi les Américains ont-ils établi leur unité nationale sur un gouvernement de délégation élue, dont les pouvoirs sont déterminés par des règles constitutionnelles, librement consenties.

Sans doute cette république représentative est en même temps fédérale. Le fédéralisme a exercé et exerce encore aux États-Unis une grande influence, très diversement appréciée; mais aucun empêchement du dehors ne vient y gêner la libre expansion des doctrines, et le développement spontané du système gouvernemental. Quelle nation puissante a bénéficié d'un isolement si complet? Partout ailleurs, sous quelque régime qu'ils aient vécu, les peuples ont subi la pression des pays limitrophes. La démocratie américaine, dans sa marche indépendante, garde la responsabilité entière des institutions créées par sa volonté souveraine, et des changements qu'il lui a plu d'y introduire. Elle n'a pour ainsi dire pas d'histoire internationale; tous les évènements accomplis chez elle doivent être mis au compte de ses principes, de ses traditions et de ses mœurs. Même les guerres ou conquêtes des États-Unis, avec leurs beaux faits d'armes, ont pour origine immédiate les intrigues des partis rivaux.

L'intérêt se concentre ici sur les annales domestiques d'un peuple faisant l'expérience républicaine dans un milieu exceptionnellement favorable, à l'abri de toute préoccupation extérieure. Où pourrait-on discerner plus nettement les conditions et les conséquences du gouvernement populaire, ce qu'il promet, ce qu'il donne, et ce qu'il coûte?

N'est-il pas téméraire d'aborder cette étude après l'illustre auteur de *la Démocratie en Amérique?* On a dit de M. de Tocqueville qu'il fut le Christophe Colomb des États-Unis, tant son livre produisit l'effet d'une révélation. L'œuvre est vivante, dans ses parties essentielles, et restera un monument intellectuel de notre temps. Mais cinquante ans ont passé depuis son apparition; de graves changements sont survenus, et la situation s'est singulièrement modifiée. Tocqueville avait vu le point noir de l'esclavage grossir à l'horizon de la république. Pouvait-il prévoir qu'après une lutte fratricide de quatre années, la plus formidable guerre des temps modernes, les esclaves, subitement affranchis d'un trait de plume, puis investis de la plénitude des droits civils et politiques, opprimeraient la race blanche dans le Sud vaincu, si bien que « l'Amérique serait gouvernée par l'Éthiopie »?

On devait croire surtout et l'on avait cru longtemps le nouveau monde préservé des utopies socialistes. Ne renfermait-il pas de vastes espaces libres et des terres fertiles, dont le bon marché, assurant à chacun une vie large et facile, semblait ôter le moindre prétexte aux attaques systématiques contre la propriété ? Il y a trente ans à peine, quand Macaulay pressentait le jour où la République des États-Unis « serait exposée aux brigandages des Vandales modernes, enfants de son propre sol, formés par ses institutions »[1], les paroles du brillant historien n'excitaient que des sourires d'incrédulité. Personne ne doutait alors que les prodigieuses ressources du pays garantiraient indéfiniment la bonne harmonie du capital et du travail.

En Amérique principalement, la confiance ne paraissait voilée par aucun nuage. On s'y flattait de ne connaître jamais les discordes sociales, ni le paupérisme qui les engendre. C'étaient là, disait-on, les plaies spéciales des sociétés aristocratiques et des monarchies. Si quelques esprits, ne partageant pas la quiétude commune, concevaient certaines appréhensions à cet égard, ils en ren-

1. Lettre du 23 mars 1857, publiée par le *Times* de Londres, 7 avril 1860.

voyaient la réalisation possible à une époque lointaine, entrevue jadis par Jefferson, où les Américains, « réduits à s'empiler dans de grandes villes, comme les peuples de l'Europe, deviendraient aussi corrompus, et commenceraient également à se dévorer les uns les autres ».

Et pourtant, quoique les États-Unis puissent encore nourrir infiniment plus d'habitants qu'ils n'en comprennent aujourd'hui, quoique quelques centaines de francs suffisent pour s'y procurer bon nombre d'hectares de terre, le paupérisme y fait d'effrayants progrès[1], et les revendications ouvrières, accompagnées des mêmes violences que dans le vieux monde, ont rendu nécessaire la même répression par la force armée[2]. Où la démocratie croyait avoir trouvé sa terre promise, les questions sociales se règlent à coups de fusil,

1. En janvier 1884, on estimait qu'un million et demi d'ouvriers mâles étaient sans travail aux États-Unis. Ce nombre paraît avoir grossi depuis. Voir *the North American Review*, avril 1885, p. 369 et suivantes. — D'après le dernier recensement, le paupérisme, à Boston, s'est accru de 50 p. 100 en dix ans. Dans le même laps de temps, de 1867 à 1876, la ville a dépensé pour ses pauvres 8 777 728 dollars, ou 44 millions de francs, soit près de 4 millions et demi par an.

2. On sait que, lors des grèves survenues il y a plusieurs années, des villes importantes, Pittsburg entre autres, restèrent quelque temps au pouvoir des grévistes, et devinrent en partie la

sous l'égide de la liberté, de l'égalité et de la fraternité républicaines.

Sans même recourir aux procédés révolutionnaires, un parti communiste s'est organisé en Amérique, à la faveur du suffrage populaire et à l'abri des institutions. N'était-il pas devenu assez puissant pour imposer naguère l'application de ses doctrines à un État tout entier, la Californie?

Sur plus d'un point, d'ailleurs, Tocqueville s'est montré juge sévère. Dans les mœurs républicaines des États-Unis, gardant encore l'empreinte d'une éducation libérale et monarchique, son esprit de fine analyse savait démêler des germes certains de corruption. Mais le public s'obstinait à ne voir en son livre que l'éloge des institutions américaines et la continuation de la légende transatlantique, rapportée par La Fayette. Réserves et critiques disparaissaient au milieu d'un courant d'enthousiasme presque superstitieux. Nul n'avait le droit de signaler la moindre tache au soleil de la république modèle, dont le culte n'admettait alors que des adorateurs et des mages.

proie des flammes. Il fallut l'intervention de l'armée régulière pour rétablir l'ordre. Aujourd'hui, la question sociale a pris un nouvel aspect, encore plus inquiétant, sous l'influence de l'association formidable des *Knights of labor*.

La célébration du centenaire de l'Indépendance, sur laquelle les Américains comptaient pour grandir leur renommée dans le monde, a pu faire admirer les étonnants progrès de leur industrie nationale; elle a mis en lumière d'autres phénomènes intérieurs, moins honorables. Par une fâcheuse coïncidence, les nombreux étrangers conviés à l'Exposition de Philadelphie se trouvèrent invités, en fait, à l'exhibition d'un étalage étrange de scandales sociaux, politiques et financiers, échelonnés hiérarchiquement, depuis les politiciens de haut vol jusqu'aux innombrables grappilleurs adonnés au larcin de détail. L'opinion dut reconnaître, comme certains indices l'avaient fait soupçonner déjà aux plus avisés, que « sous cette république de l'oncle Sam, il y a la même place pour le coquin que pour l'honnête homme »[1].

Le désenchantement fut général. On n'osa plus citer l'Amérique en exemple. Quant aux délégués ouvriers, persuadés d'y trouver les solutions économiques et sociales, vainement poursuivies chez nous, ils ne rapportèrent du voyage que « la perte de leurs illusions »[2]. Ils purent constater

1. *Journal des Débats*, 13 novembre 1874.

2. « L'esclavage des noirs a été aboli en Amérique, mais celui des blancs y sévit dans toute sa rigueur... L'ouvrier, aux États-

des réalités imprévues : loin de tendre à l'égalité des conditions et des fortunes, le nouveau monde s'en écarte autant que l'ancien; la centralisation des propriétés, des capitaux et des forces financières y est plus grande qu'en Europe[1], et la forme républicaine y favorise la création de puissants monopoles, qui ont inventé des abus ignorés parmi nous.

Qu'était devenu, pour les Américains eux-mêmes, le temps de l'optimisme imperturbable et de la confiance absolue en soi (*self reliance*)? Après avoir donné le ton à leurs propres admira-

Unis, a toutes les libertés, mais il ne s'en sert pas; la raison en est qu'il est obligé de travailler quinze heures par jour pour vivre misérablement. » Extrait du rapport de l'une des délégations ouvrières à l'Exposition de Philadelphie. Voir *le Temps*, 29 août 1876.

1. « Le système agricole de l'Amérique est de tous points pire que celui de l'Europe. » *The Atlantic Monthly*, janvier 1880, p. 44. — « On voit dans plusieurs États de l'Ouest d'immenses domaines de trente mille acres et plus (*bonanzas*), que les propriétaires, riches capitalistes, font cultiver par des bandes d'ouvriers nomades, privés de travail et réduits à mourir de faim pendant l'hiver. » *The North American Review*, juillet 1881, p. 52. — « Même dans le Massachusetts, patrie de la liberté et du *self government*, la grande propriété absorbe rapidement la petite et la moyenne, tandis qu'un prolétariat agricole abaissé, qui peine sous le joug d'un propriétaire absent, témoigne de la décadence de l'agriculture et de la liberté. » *Ibid.*, septembre-octobre 1878, p. 254. C'est en Amérique qu'il faut aller aujourd'hui pour retrouver les *latifundia*.

teurs, ils prirent la plus large part au concert des critiques. La presse étrangère n'eut que le choix entre leurs écrits[1]. L'équité ne permet pourtant pas plus aujourd'hui de passer brusquement de la louange irréfléchie au dénigrement sans mesure, que la saine raison n'autorisait autrefois à célébrer de confiance l'Amérique comme la démocratie vertueuse et triomphante, le type idéal du parfait gouvernement.

Certes il y avait erreur ou parti pris à mettre au compte des principes républicains les chances exceptionnelles des États-Unis, et les faveurs dont la Providence les combla dès le berceau. La maturité d'une race intelligente et robuste, jointe à la jeunesse vive de la nature, les ressources de l'expérience et de la science s'appliquant à un pays vierge, voilà tout le secret de la prospérité américaine. N'est-ce pas la civilisation européenne, péné-

1. « Nos législatures, partout corrompues, n'ont montré de capacité que pour faire le mal et empêcher le bien. » *The New-York Herald*, 4 novembre 1876. « Notre gouvernement a été la proie d'une maladie putréfiante. » « Une armée innombrable de voleurs, d'imposteurs, de banqueroutiers et de gens tarés a fait main basse sur l'argent, la comptabilité, la justice et l'administration de l'État. » *The Nation*, de New-York, 28 janvier 1875, et 3 août 1876. — « Nous vivons sans gouvernement, au milieu d'une race de voleurs, de brigands et de meurtriers. » *The Observer*, de New-York, 10 février 1870.

trée de christianisme et scientifiquement équipée, qui débarqua sur les rives de l'Atlantique avec les premiers colons, et vint y exploiter, sans résistance sérieuse, les trésors d'un sol neuf et son capital de fécondité accumulé par les siècles? L'ancien monde a peuplé le nouveau, et lui verse encore chaque année un énorme contingent de forces humaines toutes développées, qui ne lui ont rien coûté à produire [1].

A ses hôtes, l'Amérique offrait presque gratuitement des terres fertiles, dont la vente, même à vil prix, alimentait les finances publiques de précieuses recettes, inconnues des États d'Europe. Chaque citoyen, se trouvant au large, selon la remarque du président Grant, pouvait s'étendre et vivre à sa guise, sans être trop gouverné. La nation entière avait aussi ses coudées franches. Aucun voisin

1. Ce capital humain de l'émigration s'est élevé, en 1881 et 1882, à plus de 700000 individus. L'accroissement annuel de la population des États-Unis étant évalué à un million et demi environ, l'apport des nouveaux émigrants entrait dans ce chiffre pour près de moitié. Voir *l'Économiste français*, 24 février 1883; et *the North American Review*, avril 1882, p. 346. De plus, la somme du capital argent apporté par les émigrants est considérable. On a calculé qu'en 1881 elle atteignit 61 millions de dollars, soit plus de 305 millions de francs, à 85 dollars ou 455 francs environ par tête. Voir *ibid.*, avril 1882, p. 346, 351 et suivantes.

redoutable ne l'obligeait d'entretenir à grands frais des armées nombreuses, avec lesquelles le pouvoir civil et les Assemblées restent rarement en bonne intelligence dans les démocraties.

La situation privilégiée de l'Amérique l'exemptait des charges imposées à la plupart des pays, et la nature lui réservait des richesses dont la moindre eût assuré la fortune d'un peuple : l'abondance inouïe des produits agricoles, le fer, la houille en gisements plus considérables que ceux de l'Angleterre, c'est-à-dire « les nerfs et les muscles de l'industrie »; puis le coton, les mines d'or, les mines d'argent, le pétrole; enfin, tous les dix ou quinze ans, une source nouvelle de prospérité, se révélant à point nommé pour permettre à l'enfant prodigue de réparer les brèches faites à son patrimoine, et pour masquer ses erreurs ou ses fautes. Ce concours d'accidents heureux et de privilèges plus ou moins durables ne saurait être attribué à tel ou tel système politique. L'espace libre, la prairie sans limites, le désert fertile, les facilités de l'existence et les gros salaires ne sont pas des institutions.

Tout gouvernement ayant des terres fécondes à distribuer libéralement est sûr de réussir. Qu'on transporte par la pensée cet avantage à d'autres

pays, leur histoire change de face. Si Louis XVI, ouvrant les états généraux, avait pu déclarer que, sur toutes les frontières et dans l'intérieur de la France, sans spolier personne, il disposait pour qui en voudrait d'excellentes terres à cinq francs l'arpent, nous aurions eu, au lieu de 1793, le triomphe éclatant de la monarchie. L'enthousiasme populaire n'aurait pas manqué de proclamer l'absolutisme paternel et royal comme le meilleur des régimes. Par contre, si l'on avait mis Paris en Amérique, suivant la spirituelle fantaisie de M. Laboulaye, les États-Unis eussent-ils échappé aux désastres de plusieurs révolutions successives? La totalité du sol n'y est pas occupée, les sources primitives de sa richesse sont loin d'être taries, et déjà les conditions d'existence politique et sociale, surtout dans les contrées de l'Est, où la population est plus compacte, deviennent aussi pénibles et précaires que dans le vieux monde.

Il ne faudrait pas non plus se montrer trop sévère à l'égard d'un peuple nouveau, glorieux de sa rapide fortune, doué de qualités extrêmes comme ses défauts, et vivant fortement, quoiqu'il n'ait pas toujours bien vécu. Peut-on faire un crime à cette démocratie vigoureuse et mélangée de n'avoir qu'une notion confuse des traditions de la chevalerie,

d'où semble née la fine fleur de point d'honneur qui subsiste chez les nations anciennes, dans l'appréciation tout au moins de la conduite publique et privée? Va-t-on reprocher maintenant aux Américains de n'avoir pas été aux croisades, ou de ne pas compter d'aïeux directs tels que Tancrède, Bayard, le Cid et Richard Cœur de lion?

Si seulement un don Quichotte indigène avait guerroyé entre La Fayette et Washington, son influence chevaleresque eût peut-être imprimé aux mœurs nationales un cachet différent. Les républicains des États-Unis y verraient-ils un avantage équivalent aux intérêts positifs qu'ils auraient dû sacrifier pour le payer? Très préoccupés de rester sobres d'esprit (*sober minded*), ils se piquent de connaître le prix des choses, et tiennent en médiocre estime ceux qui s'enthousiasment pour une idée. A notre place, les Américains seraient-ils allés faire la guerre d'Amérique?

Ils nous pardonneront donc de les étudier sans illusions ni passion, et de signaler, d'après leurs propres écrivains, à côté des bons principes et des habiletés soutenant encore leurs institutions, les causes et les pratiques fâcheuses qui les pervertissent. « Ce n'est qu'un enfant au berceau, disait Joseph de Maistre du peuple des États-Unis;

attendez qu'il ait grandi pour juger l'homme. » Le voilà centenaire aujourd'hui. Cent ans ne sont guère qu'une lune de miel dans la longue vie d'un peuple ; en ce peu de temps, le ménage américain semble s'être fort gâté.

Ses débuts promettaient mieux. Si, comme presque toutes les républiques, celle des États-Unis sortit d'une révolution, vice originel dont les gouvernements ont peine à effacer les traces, la lutte pour l'Indépendance fut une révolution conservatrice, suivant l'expression de M. Gladstone[1]. Les *insurgents* des colonies étaient des rebelles à contre-cœur et des révolutionnaires malgré eux. En revendiquant leur droit de voter l'impôt, ils défendaient contre la métropole ses propres principes et demeuraient fidèles à ses traditions. C'était par attachement pour les doctrines anglaises que les Américains se séparaient de l'Angleterre.

La même sagesse inspira les travaux de la Convention constituante de Philadelphie, où figuraient au premier rang Washington, Hamilton, Morris, esprits modérés, religieux, fortement imbus de libéralisme monarchique. En face d'eux, il est vrai, s'organisait un autre parti, ayant Jefferson pour

1. *The North American Review*, septembre-octobre 1878, p. 186.

chef, et inclinant vers les théories absolues qui firent dévoyer en France le grand mouvement national de 1789. Mais Washington et ses amis l'emportèrent; ils réussirent à jeter la Constitution dans le moule des idées conservatrices. Les États-Unis se trouvèrent bien d'avoir remis leurs destinées à d'anciens monarchistes de bonne volonté, dont le patriotisme, après avoir aidé la république naissante à traverser victorieusement la crise de 1776, sut aussi douze années plus tard la sauver d'elle-même, en la tirant de l'anarchie [1].

Encore y aurait-il quelques réserves à formuler dans l'éloge de cette époque. Les fiers citoyens du Sud, si chatouilleux sur leurs droits, se gardaient bien de briser les fers de leurs esclaves, et les libéraux du Nord, tout glorieux « d'arracher la foudre au ciel et le sceptre aux tyrans », comme Turgot le disait de Franklin, ne craignaient pas d'enfermer la vie politique et civile dans les règles du plus étroit puritanisme. Toutefois, l'influence prépondérante appartenait, non pas à une oligarchie

1. On sait que John Adams, Hamilton, et la plupart des fédéralistes manifestaient la plus vive admiration pour la monarchie constitutionnelle d'Angleterre. Voir Martin Van Buren, *Inquiry into the origin and course of political parties in the United-States*. New York; 1867. P. 30 et suivantes.

nobiliaire, il n'en existait pas de l'autre côté de l'Atlantique, mais à une sorte d'aristocratie personnelle de l'honorabilité, du talent et de la fortune. Les anciennes familles des planteurs, qui avaient vaillamment combattu pour l'Indépendance, conservaient la direction des affaires, surtout dans le Sud, tandis que les États du Nord-Est étaient gouvernés par une haute bourgeoisie, dont la puissance reposait à la fois sur le commerce et la propriété du sol.

La victoire de Jefferson, aux élections présidentielles de 1800, indique une poussée de la démocratie américaine. Pourtant, la classe agricole et la propriété moyenne restent prédominantes dans le pays. Jefferson ne songeait nullement à faire participer les *petits blâncs* de situation inférieure (*low down*) aux réalités du pouvoir. Comme bien d'autres novateurs, il se flattait d'arrêter le mouvement que lui-même avait provoqué pour se frayer le chemin de la présidence. Plus tard, se voyant débordé, il ne dissimulait pas ses inquiétudes. « Quel dommage, lui répondit un jour l'ambassadeur de Portugal, que vous n'ayez pas bouché le trou par lequel vous êtes passé[1]. »

1. Cornélis de Witt, *Thomas Jefferson, étude historique sur la democratie américaine*. Paris; 1862. P. 260.

Les effets de cette première évolution ne furent pas immédiats. Il n'y avait alors aux États-Unis rien de comparable à la partie de la population appelée *mob* en anglais, et désignée un jour chez nous à la tribune sous le nom de vile multitude. « Dieu merci, écrivait Governor Morris, ministre des États-Unis en France, à la vue des violences commises sous ses yeux dès le début de la révolution, Dieu merci, nous n'avons pas de populace en Amérique; j'espère que notre éducation et nos mœurs nous préserveront d'un pareil fléau. »

Ce vœu pouvait-il être exaucé? Si favorisée qu'elle soit, toute démocratie semble destinée à descendre par son propre poids vers les régions inférieures. Peu à peu les masses ignorantes, se multipliant dans les villes, conquirent la suprématie électorale au détriment des campagnes, et bientôt surgirent les inconvénients et les périls inséparables des grosses agglomérations urbaines.

L'arrivée de Jackson au pouvoir, en 1830, marque la fin de « l'époque bucolique », le début d'une ère nouvelle, et l'avénement de « la démocratie autoritaire »[1]. C'en était fait désormais; la jeune Amérique avait vu disparaître son ancien

1. Albert Gigot, *la Démocratie autoritaire aux États-Unis*. Paris, Calmann Lévy; 1885.

régime. La république libérale des Hamilton, des Franklin, des Washington, des Adams, n'était déjà plus qu'un souvenir. Les saines traditions, conservées jusque-là comme un héritage national, la pleine possession de soi-même, la *self possession*, véritable clef du *self government*, font place à des doctrines et à des mœurs tout opposées. L'influence politique cesse d'appartenir aux citoyens agissant librement dans les élections et tombe entre les mains des *politiciens* de métier, pour lesquels la langue dut inventer un terme spécial. Ceux-ci mènent le pays à la baguette, sans même chercher à déguiser sous quelque principe avouable leur système corrupteur. L'unique but poursuivi par eux et désigné aux convoitises de leurs partisans, est la mise en coupe réglée des fonctions publiques et l'exploitation de l'État. Pour rallier l'armée électorale et stimuler son ardeur, ils inscrivent sur leur drapeau cette brutale devise : *To the victors the spoils!* Aux vainqueurs les dépouilles ! C'est ce que l'on appelle ailleurs « pratiquer des épurations ».

Ces procédés de gouvernement se sont implantés depuis lors. Les générations successives s'écartent chaque jour davantage des bons enseignements du passé; le sentiment religieux perd sa vitalité

première; le sens judicieux de la race anglo-saxonne est submergé en partie par le flot de l'émigration germanique et irlandaise, dont les forces augmentent au point d'inquiéter à juste titre les Américains de vieille souche, et par la marée montante d'une démoralisation sociale et politique, mortelle pour toute nation qui ne parviendrait pas à se réformer.

La période actuelle marque une phase décisive dans l'histoire des États-Unis, placés entre la nécessité impérieuse d'une réforme et la difficulté de l'accomplir. Car la plupart des abus à déraciner semblent les résultats naturels des institutions. S'il y a différents jeux politiques, chacun a ses règles et ses conditions particulières. Une fois le principe admis, les effets se produisent un jour ou l'autre. On peut réussir à se tirer momentanément d'embarras. Tantôt le savoir-faire des gouvernants et des gouvernés atténuent les périls; tantôt les défauts des uns et des autres précipitent ou aggravent les crises. La logique des choses finit par reprendre ses droits, et les gouvernements suivent leur pente. Heureux encore lorsqu'on ne les voit pas, dès le début, tomber lourdement du côté où ils penchaient.

Les États-Unis, comme un grand arbre qui ne

voudrait pas tomber du côté où il penche, font par soubresauts d'énergiques efforts de redressement. Aussi, que de contradictions et d'incohérences dans la pratique, et jusque dans la théorie gouvernementale. Tel principe, essentiel à la nature du système, s'impose; poussé aux dernières conséquences, il entraînerait le pays à sa ruine. Le principe contraire est donc admis à titre de correctif, et affirmé avec autant de force, en vertu des lois éternelles de la justice. Puis intervient l'expédient empirique, assouplissant l'inflexibilité des doctrines, au moyen d'interprétations souvent plus adroites que correctes.

Ces solutions indécises et flottantes déconcertent l'esprit français. Notre langue aime les formules nettes, dût la clarté des mots faire illusion sur l'obscurité des choses. En sacrifiant trop à ce goût, ne risque-t-on pas de dénaturer l'aspect véritable des faits? Un tableau qui représenterait les institutions des États-Unis sous des formes symétriques et régulières, ne ressemblerait pas plus à la réalité, que les tragédies classiques, astreintes aux trois unités de lieu, de temps et d'action, ne reproduisent la vie réelle.

Dès l'abord, apparaissent deux principes contradictoires : la souveraineté absolue du peuple, et

l'autorité suprême du droit. La théorie américaine prétend les maintenir de conserve; et le souverain politique, le peuple, dans le préambule de la Constitution qu'il édicte, déclare lui-même sa volonté d'établir le règne de la liberté et de la justice. Noble dessein sans doute. Comment empêcher pourtant que la souveraineté populaire ne se résolve, là comme ailleurs, en la loi brutale du nombre? Que deviendront alors les immunités les plus précieuses des citoyens, « les libertés nécessaires », s'il plaît au nombre tout-puissant de trouver juste qu'elles soient confisquées sous l'ingénieuse rubrique « du bien général » ou des « oppressions fécondes » ?

Se raidissant contre les conséquences de leur système, les constituants de Philadelphie cherchent honnêtement à faire prévaloir la doctrine des limites dans les règles et la pratique du gouvernement. S'ils reconnaissent la souveraineté populaire, ils en subdivisent l'exercice, dans l'espoir que cette force torrentielle, dérivée par une série compliquée de canaux et d'écluses, se changera en irrigation inoffensive. Le régime fondé par la Convention de 1787 forme une démocratie constitutionnelle, dont la charte octroyée au nom du souverain collectif, quoique sans sa participa-

tion directe, n'est en réalité qu'une limitation de la puissance du peuple par la multiplicité de ses mandataires et la diversité de leurs attributions respectives, distribuées de façon à se faire réciproquement échec. Ainsi se dessine dès l'origine, pour continuer avec des vicissitudes différentes, l'effort de résistance au développement des tendances radicales et des principes absolus.

Mais au lieu de rester une armure tutélaire, comme les conservateurs américains l'avaient espéré, la Constitution devient bientôt une sorte de panoplie banale, où chacun prend tour à tour des armes pour attaquer les institutions autant que pour les défendre. La loi fondamentale, à peine modifiée dans son texte, semble subsister tout entière. Cependant elle est pliée chaque jour davantage à des interprétations qui en dénaturent l'esprit. L'antique mécanisme des freins et des contre-poids a fini par se rouiller ; et les limites primitivement tracées, mais depuis longtemps franchies, ne servent plus, dit-on, que de repères pour mesurer à quelle distance du point de départ se trouve aujourd'hui la République.

Théoriquement, le pouvoir législatif est limité. Loin d'être « des gens qui ont l'idolâtrie de la représentation du peuple et qui pensent que le pays

n'a besoin de prendre aucune garantie contre les abus d'autorité d'une Assemblée »[1], les constituants américains travaillent à restreindre la puissance de leurs diverses Chambres représentatives, en prévision d'excès et de défaillances inévitables. Ils se rendent compte que, dans les démocraties, fondées sur la force irrésistible du nombre changeant et aveugle, le despotisme collectif et irresponsable d'un parlement peut devenir la plus redoutable menace pour les libertés individuelles, et le régime le moins apte à pourvoir aux intérêts permanents de la nation. Les empiètements successifs des législatures et du Congrès, leur ingérence perpétuelle dans le gouvernement, et « leur incapacité absolue de gouverner, surabondamment démontrée par l'expérience »[2], ont confirmé la justesse de la doctrine américaine, et prouvé en même temps l'insuffisance des combinaisons destinées à l'appliquer.

Pour marier le parlementarisme avec la République, on avait jugé qu'une des conditions indispensables du contrat était le sacrifice de la responsabilité ministérielle; l'instabilité républicaine ne semblait pas admettre un tel surcroît de fragilité.

1. Léon Say, *le Budget devant les Chambres françaises. Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1885, p. 287.
2. *The Nation*, de New York, 27 août 1885, p. 171.

Les ministres, ne formant pas de cabinet proprement dit, étaient tenus à l'écart des Chambres, et soustraits à leur contrôle; chacun d'eux ne devait dépendre que du président, seul responsable des actes exécutifs. Cette méthode de méfiance, qui plaçait les pouvoirs à distance les uns des autres, afin de maintenir entre eux l'harmonie, et qui supprimait les contacts pour éviter les chocs, est vivement critiquée aujourd'hui en Amérique. Bon nombre d'esprits découragés l'accusent de tous leurs mécomptes.

S'il faut les en croire, le Congrès, non content d'accaparer l'autorité gouvernementale, l'exerce d'une manière décousue, au moyen de ses comités permanents (*standing committees*). Ceux-ci, faute d'un ministère ralliant la majorité, lui indiquant le but et lui traçant la voie, agissent isolément, sans plan concerté, et tirent chacun à soi dans des directions différentes et parfois contraires. Le rempart constitutionnel n'a nullement préservé l'indépendance du pouvoir exécutif. Mais les attaques publiques et les débats officiels dans l'enceinte législative sont remplacés par un savant système de menées occultes et de marchandages clandestins. La puissance effective réside dans les couloirs des Chambres (*lobbys*), si bien que l'on

a dû créer un mot tout exprès (le *lobbyisme*) pour désigner le règne de la coulisse parlementaire. Par une conséquence imprévue, la suppression de la responsabilité ministérielle a donc entraîné l'irresponsabilité représentative. Cette variété américaine de parlementarisme mutilé ayant produit d'aussi mauvais résultats, on prêche le retour au parlementarisme intégral et valide, à l'aide d'un libre échange spécial avec l'Angleterre, qui, de son côté, semble en train d'*américaniser* ses institutions.

C'est une perspective assurément séduisante que de se figurer la majorité du Congrès des États-Unis, habilement conduite par un William Pitt, un Robert Peel, un Aberdeen ou un Palmerston, et leur accordant la plus large initiative ministérielle, condition nécessaire de la responsabilité, tandis que la minorité d'opposition, également dirigée par des chefs reconnus, défendrait son programme ou exposerait ses griefs avec la réserve et la mesure que sait garder un parti de gouvernement. Jusqu'à quel point cet idéal pourrait-il se réaliser? La méthode américaine, faussée dans sa marche et ses règles, n'a pas réussi. Est-ce une raison suffisante pour espérer que la méthode britannique serait appliquée correctement, malgré

les différences du milieu social et politique, lorsque, en Angleterre même, elle commence à se heurter aux difficultés les plus graves?

Les réformateurs raisonnent presque toujours comme si l'adoption du système qu'ils préconisent devait faire disparaître par enchantement les causes complexes d'où sont nés les abus du système qu'ils veulent réformer. Parmi les inconvénients signalés, très réels d'ailleurs pour la plupart, combien tiennent à la composition, au recrutement, à la durée éphémère des Assemblées américaines, et plus encore peut-être aux incapacités organiques du gouvernement républicain, et au principe même de la souveraineté absolue du peuple.

Si l'activité intempérante et brouillonne est « le péché d'habitude des législateurs » [1], et de ceux-là surtout qui ont moins de temps devant eux et sont plus novices, la seule présence des ministres dans une Chambre élue pour deux ans, remédierait-elle à l'incohérence législative? Le prestige d'un cabinet responsable suffirait-il à éclipser l'influence aujourd'hui prédominante des comités permanents

1. Herbert Spencer, *l'Individu contre l'État*, traduction française. Paris; 1885. P. 69.

et des seigneurs d'importance qui les président[1]? Parviendrait-on à discipliner, sinon à dissoudre, cette sorte de féodalité parlementaire? Tous les « petits barons du Congrès », se dépouillant de leurs fiefs respectifs, viendraient-ils se ranger en simples soldats sous l'étendard du potentat ministériel ou sous la bannière du chef de l'Opposition? La Presse des États-Unis déplore la faiblesse actuelle du pouvoir exécutif. Serait-ce le moyen de lui rendre la force et l'indépendance, que de l'exposer quotidiennement aux coups directs des Assemblées? Les empiètements législatifs, déjà trop fréquents, sont envisagés avec inquiétude. Y mettrait-on des bornes en ajoutant aux motifs assez nombreux qui les provoquent, la tentation perpétuelle des portefeuilles à saisir et des ministres à supplanter?

Les Américains semblent avoir en vue le parle-

1. « Le pouvoir, à la Chambre des représentants du Congrès, se partage entre quarante-sept seigneuries, dans chacune desquelles le comité permanent est la cour baroniale, et son président le lord propriétaire. Ces petits barons, dont quelques-uns sont fort puissants, mais aucun assez pour dominer les autres, peuvent à leur gré exercer un empire presque despotique dans les limites de leur domaine respectif, et menacer parfois de troubler profondément le pays. » Woodrow Wilson, *Congressional Government, A study in American politics*. Boston; 1885. P. 92.

ment d'Angleterre, à la plus belle époque de son histoire. Que ne reportent-ils leurs regards sur les Assemblées contemporaines, où fonctionne le parlementarisme sans l'appui monarchique? Ils y verraient des cabinets asservis par des majorités à la fois despotiques et irrésolues; l'initiative gouvernementale attendant l'impulsion qu'elle devrait donner; le contrôle légitime des représentants remplacé par une ingérence tracassière dans les plus infimes détails administratifs, surtout dans les nominations aux emplois publics et les destitutions qui deviennent l'affaire capitale; les discussions sérieuses ajournées; le budget même laissé en souffrance; les crises continuelles réduisant à quelques mois la vie moyenne des ministères, dont le maintien ou le renversement sont presque toujours des manœuvres stériles, subordonnées aux intérêts de partis, de groupes, ou de personnes, et aux combinaisons électorales les moins avouables. Les difficultés du régime parlementaire s'aggravent singulièrement dans les démocraties, qui semblent osciller sans cesse entre l'anarchie législative et la tyrannie conventionnelle ou césarienne.

Jusqu'ici, l'Amérique possède un préservatif efficace contre la transformation du Congrès en Con-

vention unique et omnipotente. Le sénat fédéral n'a rien des institutions factices, condamnées à végéter obscurément. Il est le représentant naturel des États particuliers; cette situation spéciale lui assure une vitalité et un crédit dont les Chambres hautes sont trop souvent dépourvues. Certains pouvoirs, d'ordre exécutif, élargissent son domaine, et accroissent encore son influence en face de l'Assemblée démocratique.

Quant au président des États-Unis, quelle est sa valeur exacte dans l'ensemble gouvernemental? Se voit-il réduit à un rôle effacé et presque nul, au point de n'être que « le constable du Congrès »[1]? Doit-on penser au contraire, avec quelques écrivains, qu'il est plus puissant qu'un roi constitutionnel? L'Amérique contemporaine forme-t-elle une république parlementaire et *congressionnelle*[2], d'après le terme nouveau, ou une république « présidentielle », suivant l'opinion de M. Bagehot?

A considérer seulement dans le texte écrit les

1. Parole de M. Boutwell, commissaire de la Chambre des représentants dans le procès du président Johnson, réfutée par M. Groesbeck, avocat de l'accusé. *Supplement to the Congressional Globe*, 1868. *Trial of Andrew Johnson*, p. 313.

2. Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 52.

diverses prérogatives accordées au président, on ne douterait pas de sa puissance. L'examen attentif des réalités apporte des preuves de sa faiblesse. La présidence américaine passe par des alternatives de grandeur et de décadence. Sa force ou sa débilité dépendent beaucoup du mérite personnel de ceux qui en exercent les fonctions, ainsi que des circonstances politiques.

Comme le premier roi, le premier président des États-Unis fut « un soldat heureux ». Grâce à lui, la magistrature suprême reçut un reflet de gloire militaire, et participa largement à l'honneur du succès obtenu dans la mise en œuvre des institutions nouvelles. Avec Jackson, autre soldat victorieux, se proclamant bien haut le délégué direct du peuple, c'est la souveraineté populaire elle-même qui trône à la Maison-Blanche. Trente ans plus tard, la terrible crise de la guerre civile grandit à la fois la présidence et le président Lincoln. La gravité des périls communique au chef de l'État l'énergie nécessaire pour les surmonter. Dans ce gouvernement, parfois si débile, se révèlent soudain la décision et la vigueur d'une dictature. Parmi les dernières présidences sans relief, une seule a marqué, celle du général Grant le triomphateur, qui depuis..... Les plis du dra-

peau de l'Union sauvée couvrent sa mémoire.

En dehors des causes exceptionnelles contribuant à rehausser pour un temps son autorité, le pouvoir exécutif est-il aussi déchu qu'on serait tenté de le croire d'après les critiques actuelles de la Presse américaine? Le véto tout au moins subsiste. Ce n'est pas là une ressource extrême, à laquelle l'homme d'audace et de résolution, le *strong man* présidentiel se permet seul de recourir. Les présidents les plus débonnaires savent manier utilement cette arme défensive, et les gouverneurs des États particuliers ne craignent pas d'en faire un fréquent usage.

Le côté faible de la présidence est l'élection périodique. Il ne s'agit pas seulement des difficultés et des périls de toute nature qui accompagnent chaque scrutin présidentiel : la vie politique suspendue presque une année avant l'échéance ; la campagne de violences, de fraudes et de corruptions menée à travers le pays entier ; la présidence disputée par deux partis de forces presque égales (le fait a été constaté récemment plusieurs fois de suite), et en conséquence le danger de voir, dans un avenir plus ou moins prochain, les compétitions pacifiques remplacées par un duel sanglant pour la conquête du pouvoir. C'est l'élec-

tion même que les Américains signalent comme une cause irrémédiable de décadence, parce qu'elle abaisse progressivement le niveau des choix.

Aux yeux des vrais politiciens, « une complète insignifiance politique est la première qualité requise du bon candidat à la présidence... Toute carrière marquante constitue d'habitude une véritable incapacité électorale [1]. » Chacun savait jusqu'ici que le système électif n'offrait pas la sécurité du principe dynastique. Mais cette infériorité était compensée, disait-on, par l'avantage de choisir parmi les meilleurs, et d'appeler ainsi le plus digne à occuper le poste le plus élevé. Les intérêts égoïstes et l'envie des partis rivaux ont rendu l'avantage illusoire : la médiocrité du chef de l'État est aujourd'hui la règle commune.

D'après « la théorie littéraire de la Constitution », le pouvoir judiciaire doit aussi servir de frein au pouvoir législatif. Quand une affaire est soumise à sa juridiction, il a le droit et le devoir d'examiner si les lois applicables à la cause ont dépassé les limites constitutionnelles, et, dans ce cas, de les tenir pour non avenues. Il joue donc le rôle d'arbitre politique. En lui apparaît à la fois

1. Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 42.

le protecteur naturel des individus et des minorités contre l'oppression des majorités représentatives, et le gardien des institutions fondamentales contre les empiètements du pouvoir exécutif ou des Assemblées. Pratiquement, cette mission bienfaisante a-t-elle toujours été remplie, même par la magistrature supérieure de l'Union ?

Le pouvoir judiciaire présente, d'ailleurs, le plus étrange contraste. Tandis qu'il atteint par son couronnement un haut degré d'honneur et de puissance, il touche par sa base au dernier terme de l'infirmité. La Cour Suprême des États-Unis, nommée par le président même et inamovible, a su se maintenir d'ordinaire au-dessus des querelles de parti. En revanche, les magistrats locaux, presque tous élus par le peuple, pour fort peu de temps, ont perdu toute indépendance ; la justice est devenue entre leurs mains l'objet de scandaleux trafics.

Pour se rendre compte de la marche et des conséquences du système américain, il faudrait en effet l'étudier tour à tour dans l'Union et dans les États particuliers. A considérer le pouvoir fédéral seul, on ne connaîtrait que la façade des institutions. Le gouvernement qui siège à Washington, n'entrant pas dans le détail des affaires locales,

plane sur les sommets. Semblable à une sorte de conseil aulique, il imprime la direction générale, règne de loin, gouverne peu, et n'administre presque pas.

Mais l'on n'évite point les difficultés en les déplaçant. Tous les embarras de la vie politique quotidienne se retrouvent dans les divers États où le gouvernement, l'administration, la loi, l'impôt, atteignent directement les citoyens. C'est là que se manifestent les effets pratiques de la toute-puissance du nombre, la valeur des choix populaires, et la nature des garanties offertes aux intérêts individuels comme à la vraie liberté. C'est là que pourraient se résoudre les principales questions relatives au fonctionnement du régime démocratique. La souveraineté du peuple reste-t-elle maîtresse d'elle-même? Est-elle confisquée au profit des groupes dirigeants et de leurs chefs apparents ou occultes? De quels instruments se sert-elle, et quels sont les hommes à qui elle sert d'instrument?

Si la Constitution est le mécanisme, l'élection est le grand moteur. Non seulement presque toutes les fonctions sont électives, mais tout se fait, tout se dit en vue du scrutin. La course plus ou moins loyale à la popularité, la surenchère forcée dans l'exagération du radicalisme, moyen toujours facile

de séduire les foules, sont les résultats naturels du vote à outrance. Que peut-il en advenir, quand la corruption électorale vicie à sa source le principe même des institutions ?

Ici encore, les procédés réguliers et constitutionnels figurent l'appareil extérieur. Les véritables ressorts sont les combinaisons extra-légales, inventées pour manipuler et corriger au besoin les élections par les politiciens spéciaux qui ont accaparé la direction du suffrage universel. Derrière les décors pompeux de la pièce officielle jouée devant le gros public, les affaires sérieuses se négocient entre affiliés. Du fond de la coulisse, les puissances financières mènent tout, dit-on : élections, Chambres et gouvernement. Par une ironie des choses, facile à prévoir d'ailleurs, les réalités du pouvoir, dans une démocratie républicaine, appartiennent à l'aristocratie de la spéculation et de l'argent, dès qu'elles échappent aux brutalités des multitudes.

Pendant longtemps, les partis étaient regardés comme le fléau des sociétés et des États ; les Américains en ont fait le pivot de leur système politique, qu'ils qualifient les uns avec regret, les autres avec sympathie, mais tous sans hésitation, de gouvernement de parti, *partisan government*.

L'Angleterre avait ouvert la voie; l'Amérique y a marché beaucoup plus vite et plus loin. Elle subordonne tout à l'esprit et à la discipline de parti, force unique animant la machine électorale. Les deux partis rivaux, celui qui détient le pouvoir et celui qui le veut prendre, sans en oublier les profits, imposent l'un et l'autre la même discipline inflexible : chaque citoyen est obligé d'obéir passivement, soit aux chefs de l'Opposition, soit aux chefs du gouvernement. La nation entière se trouve étroitement enfermée dans un double cadre de politiciens et de comités, sans qu'il soit possible d'échapper à ces organisations écrasantes.

Jusqu'ici, sauf de très rares exceptions, aux États-Unis, comme en Angleterre, deux grands partis seulement (aujourd'hui les *républicains* et les *démocrates*) se disputaient le pouvoir[1]. La ré-

1. Durant les douze premières années du gouvernement fédéral, de 1789 à 1801, le pouvoir appartient aux *fédéralistes*, sous la double présidence de Washington et la présidence de John Adams. Puis le parti *démocrate* (appelé d'abord républicain) prend la direction des affaires et la garde vingt-quatre ans, de 1801 à 1825, avec les présidents Jefferson, Madison, et Monroë, élus chacun pour deux termes successifs de quatre années. Le parti fédéraliste, à moitié désorganisé, reparaît un instant au pouvoir dans la personne de John Quincy Adams (1825-1829). Il est bientôt forcé de céder la place aux démocrates qui s'y maintiennent pendant douze ans, de 1829 à 1841, sous Jackson, élu

cente victoire des démocrates et l'élection du président Cleveland sont dues à l'entrée en scène d'un tiers parti, celui des Indépendants. Il a pu rendre service aux Américains dans des circonstances délicates où l'honnêteté se voyait réduite à constituer un mince parti politique. On assure qu'il s'est égrené peu de temps après les opérations du scrutin. Si quelque groupe semblable venait à se perpétuer, il deviendrait l'arbitre de la situation en face des deux partis traditionnels presque égaux numériquement, arbitre irrespon-

deux fois de suite à la présidence, et sous Van Buren. Puis vient le règne éphémère des *whigs*, formés des débris de l'ancien parti fédéraliste, et représentés par Harrison, mort au bout d'un mois et remplacé par le vice-président Tyler, de couleur indécise (1841-1845). Sous James Polk, les démocrates reviennent pour quatre ans (1845-1849). Supplantés par les whigs (président Zachary Taylor, mort après seize mois de fonctions, et remplacé par le vice-président Millard Filmore) (1849-1853), ils sont vainqueurs de nouveau et conservent la puissance pendant huit ans, de 1853 à 1861, avec Franklin Pierce et James Buchanan. Enfin le nouveau parti *républicain*, successeur des whigs et des anciens fédéralistes, s'installe au pouvoir avec le président Lincoln (1861-1865), élu une seconde fois, mais assassiné et remplacé par le vice-président Johnson (1865-1869); le même parti se maintient aux affaires avec le président Ulysses Grant, élu deux fois de suite (1869-1877); le président R.B. Hayes (1877-1881); et le président Garfield (1881), assassiné peu après et remplacé par le vice-président Arthur; enfin le parti démocrate, éloigné du pouvoir depuis 1861, y reparaît en 1885 par l'élection de M. Cleveland, le président actuel des États-Unis.

sable, puisque, étant trop faible par le nombre, jamais il n'aurait lui-même la direction des affaires. Le jeu du gouvernement de parti serait profondément troublé.

De la pratique constante du parlementarisme, sous la forme anglaise et américaine, se dégage cette règle fixe : le strict dualisme des partis en est la condition indispensable ; l'intervention d'un troisième parti vient fatalement entraver et disloquer, sinon détruire, tout régime parlementaire[1].

Mais, faute d'un pouvoir stable et de garanties hiérarchiques, le gouvernement par un parti, dans l'intérêt de tous, se transforme en gouvernement pour le parti et dans son intérêt exclusif. Quand la majorité du parti vainqueur est maîtresse souveraine de la politique et des finances de l'État par sa prépondérance numérique au milieu des Assemblées, maîtresse de l'administration entière par ses créatures, détenant la totalité des emplois publics, maîtresse de la justice même par les juges qu'elle élit et remplace à son gré, que reste-t-il de

1. Le tiers parti des *parnellistes* a paralysé pendant plusieurs mois le parlement britannique, et menace de causer dans un avenir prochain les plus graves difficultés au gouvernement parlementaire.

responsabilité pour les uns et de liberté pour les autres? La fameuse formule « le gouvernement de tous par tous » prend alors un cachet particulier d'ironie. Parmi les « termes imposteurs » dont parle Bentham, en est-il un seul qui porte pareil défi à la vérité?

Sur ce point encore, les Américains luttent bravement contre les conséquences extrêmes de leur système. Il n'est bruit que de réforme. L'opinion la réclame, les politiciens la promettent, le président l'essaye. Le pays attend, non sans méfiance. Ballotté entre les deux partis, cherchant avec inquiétude de quel côté pourrait se trouver le bon larron, il s'est jeté dans les bras des démocrates, par dégoût des vingt-quatre ans de règne des républicains. Contrairement aux prévisions fâcheuses, les vainqueurs n'ont pas voulu faire de leur avénement la revanche de la guerre civile, et les vaincus ont affiché une certaine bonne humeur loyale et patriotique.

« Je ne pense pas que le monde va tomber en ruines parce que le parti républicain n'est plus au pouvoir », disait le colonel Bob Ingersoll, républicain lui-même [1]. La presse indépendante affecte

1. *The Nation*, de New York, 18 décembre 1884, p. 512.

également de répéter qu'une trop longue possession de la puissance favorise les abus et les corruptions de toute sorte. Le renouvellement du personnel gouvernemental est considéré comme indispensable, ne fût-ce que pour opérer les nettoyages nécessaires, d'après la doctrine américaine et anglaise, familièrement exprimée : qu'un pays doit changer de linge pour rester propre.

Ce sacrifice mutuel des vieilles rancunes est un heureux symptôme et une preuve d'habileté. Si « les deux meilleures facultés humaines, la plus utile qui est le sens commun, et la plus haute qui est le sens moral [1] » ne manquent nullement aux Américains, ils possèdent surtout le sens pratique. Faute d'une république idéale à la Montesquieu, fondée sur la vertu, ils sont capables de faire marcher un système où la justice et la loi se résument dans la réciprocité des égoïsmes.

Le bien et le mal se font plus judicieusement aux États-Unis qu'ailleurs. Les honnêtes gens, exempts de timidité moutonnière, y montrent, presque autant que les autres, l'initiative personnelle et l'énergique entrain. Les riches ont l'œil ouvert,

1. H. Taine, *les Origines de la France contemporaine*, Paris ; 1885. T. III, p. 238.

le dollar intelligent et généreux. La loi de Lynch elle-même et les comités de vigilance, malgré leur sauvagerie inacceptable, dénotent pourtant un instinct judiciaire profond, quoique dévoyé. C'est souvent l'émeute des bonnes intentions contre la scandaleuse impunité du crime, dans un état social déplorable, laissant à côté des trois vertus théologales s'épanouir librement aussi les sept péchés capitaux; ce qui peut paraître inquiétant dans un milieu où le nombre fait loi.

Les qualités et les aptitudes des hommes parviendront-elles à corriger le vice des institutions? Les Américains réussiront-ils à s'arrêter sur les déclivités républicaines? Faire le prophète au sujet d'un grand pays que l'on n'a jamais habité ni visité serait une témérité sans excuse. L'entreprise est déjà suffisamment hardie de chercher à dégager, parmi les contradictions de tout genre, le trait essentiel de la méthode américaine. Celle-ci représente-t-elle un effort constant de résistance judicieuse aux entraînements du peuple « qu'il faut respecter sans le craindre »[1]? Les concessions perpétuelles, et les capitulations incessantes, plus

1. Lettre de madame de Maintenon au duc de Noailles, du 13 juin 1710.

ou moins déguisées, seraient-elles, au contraire, le secret de cette démocratie, pacifique tant qu'on ne lui résiste pas? Ou bien tout se réduirait-il à la fantasmagorie monotone des luttes entre les partis, toujours les mêmes, s'agitant sur place, paraissant et reparaissant à tour de rôle, comme dans une parade foraine, avec des intermèdes bruyants pour frapper l'imagination des masses, sans même arriver à maintenir un équilibre fragile entre les principes qui servent à sauver la société et ceux qui servent à la détruire?

Quoi qu'il en soit, nous ne saurions rester indifférents aux destinées d'une grande nation à laquelle nous unissent des liens glorieux. Naguère encore, à l'occasion solennelle du centenaire de la victoire de Yorktown, les souvenirs d'autrefois étaient rajeunis par l'accueil empressé fait aux descendants de ceux dont les noms figurent dans les récits des brillants combats de l'Indépendance américaine. M. Windthrop s'est plu à célébrer leur courage et leurs mérites avec une éloquence chaleureuse, dont les accents ont retenti à travers l'Atlantique[1]. Nous aussi, nous aimons à nous rap-

1. *Centennial oration at Yorktown, Virginia*, 19 octobre 1881. Robert C. Windthrop, *Adresses and Speeches on various occasions*. Boston; 1852-1879. T. II, p. 13 et suivantes. M. Robert

peler que nous avons été les frères d'armes des Américains.

En même temps, un intérêt tout français nous préoccupe. L'évolution de la démocratie, plus souveraine aux États-Unis qu'ailleurs, a dénaturé les conditions du parlementarisme libéral. M. Herbert Spencer affirme que la querelle continuera aussi vive, sinon plus vive que par le passé, entre l'individu et l'État parlementaire, devenu omnipotent et despotique. « L'accroissement de la liberté apparente, dit-il, sera suivi d'une diminution de la liberté réelle »; et « la fonction du vrai libéralisme dans l'avenir sera de limiter le pouvoir des parlements[1]. »

Ce déclin des institutions auxquelles nous sommes traditionnellement attachés, attriste à bon droit les meilleurs esprits et trouble les plus fermes caractères. Faut-il pousser le découragement jusqu'à regarder les peuples comme irrémédiablement tombés « en état d'ivresse politique, au point qu'il

Windthrop, ancien représentant et sénateur pour l'État de Massachusetts est un descendant de Windthrop, gouverneur du Connecticut, qui obtint et rapporta d'Angleterre, en 1661, la Charte signée du roi Charles II, sous laquelle l'État de Connecticut a vécu et prospéré jusqu'en 1818.

1. Herbert Spencer, *l'Individu contre l'État*, p. 22 et 158.

est inutile de raisonner avec eux[1]? » Ce serait trop de pessimisme et de sévérité. N'avons-nous pas du reste sous les yeux, de ce côté-ci de l'Atlantique, le spectacle d'une grande nation qui se dégrise? Mais il est permis de s'inquiéter au sujet des garanties démocratiques. Si l'on ne veut pas fonder le royaume des borgnes où les aveugles sont rois, le dernier mot du régime populaire ne saurait être un ordre de choses proclamant que la science est tout, et attribuant à l'ignorance universelle, sous le nom de « sagesse collective », la mission de gouverner le gouvernement.

Beaucoup de bonnes âmes se complaisaient à dire avec Voltaire : « Dieu mit la fièvre en nos climats et le remède en Amérique. » Les États-Unis ont leurs fièvres politiques et sociales, aussi intenses que les nôtres, et se trouvent en face de problèmes tout aussi redoutables, qu'ils ont fort mal résolus pour la plupart, comme l'a remarqué l'un des plus fins observateurs des mœurs du nouveau monde[2]. Malgré des avantages exceptionnels et des qualités précieuses, les Américains

1. Herbert Spencer, *l'Individu contre l'État*, p. 48.

2. M. G. de Molinari, *Lettres sur les États-Unis et le Canada*. Paris; 1876. P. 157.

ne sont pas parvenus à réaliser la démocratie libérale, conservatrice et limitée qu'ils se promettaient d'établir. Est-ce parce que la solution n'a pas été rencontrée, ou parce que le problème était insoluble?

CENT ANS
DE
RÉPUBLIQUE
AUX ÉTATS-UNIS

I

LE PRINCIPE
DE LA SOUVERAINETÉ POPULAIRE

La souveraineté du peuple est le principe fondamental des institutions américaines. « Ceux qui n'ont pas étudié d'assez près notre organisation politique, dit Wilson, membre de la Convention constituante de Philadelphie, pourront penser que, chez nous, l'autorité suprême réside dans la Constitution. Cette opinion ne fait pourtant qu'approcher

de la vérité. C'est au peuple qu'appartient la puissance souveraine. De même que nos Constitutions sont supérieures à nos législatures, de même le peuple est de beaucoup supérieur à nos Constitutions en fait comme en droit[1]. »

Par la déclaration de l'Indépendance, les treize colonies se firent nation une. Le peuple américain dans son ensemble, se portant héritier de la couronne d'Angleterre, en recueillit aussitôt la suprématie et les prérogatives[2]. Cette substitution une fois opérée, il fallait de toute nécessité, sous peine de tomber dans l'anarchie et le chaos, définir le mode et les règles d'action du nouveau pouvoir. De là l'origine des Constitutions, aussi bien pour les États particuliers que pour l'Union fédérale. Définir, c'est limiter. A ce titre, les Constitutions sont donc des limites. Le peuple s'astreint à n'exercer sa toute-puissance que dans certaines formes déterminées et prévues. Mais, puisque c'est

1. G. Ticknor Curtis, *History of the origin, formation, and adoption of the Constitution of the United States.* London; 1854. T. I, p. 473. — Wilson, un des jurisconsultes les plus célèbres des États-Unis, fut nommé juge de la Cour suprême par Washington, en 1789.

2. « L'innovation capitale, au moment de la séparation des colonies, fut de substituer l'autorité directe du peuple à celle de la couronne d'Angleterre. » Curtis, *History*, t. I, p. 117.

volontairement que, maître de ses destinées, il s'impose des bornes à lui-même, il n'en retient pas moins la plénitude de la souveraineté, et reste la source initiale d'où émane tout pouvoir[1].

On doit observer d'ailleurs que, d'après la théorie admise, les limites constitutionnelles ont été tracées au profit des gouvernés, et par défiance des gouvernants. Simple instrument des convenances nationales, la Constitution ne borne pas plus qu'elle ne crée les droits populaires, qui existent antérieurement et survivent à tout pacte écrit. Elle a pour objet de les garantir contre les entreprises de ceux qui gouvernent, en circonscrivant avec soin la sphère des attributions respectives de chacun[2].

1. « La Constitution des États-Unis, ratifiée par les citoyens des différents États, devint de toute nécessité, dans la limite de ses attributions, le pouvoir suprême de l'Union... Elle a été créée par le peuple, la plus haute autorité reconnue dans notre système politique, et la source d'où émanent toutes nos institutions. » Message du Président Monroë, du 4 mai 1822. — Hamilton a dit de même : « Le pouvoir national doit découler, sans intermédiaire, de la source pure et originelle de toute autorité légitime, qui est le peuple. » Alexander Hamilton, Jay and Madison, *the Federalist, a commentary on the Constitution of the United States*. Philadelphia; 1864. *Historical notice*, p. 59.

2. « Une Constitution écrite est toujours une limitation des pouvoirs de gouvernement confiés aux agents nationaux... Elle mesure les pouvoirs des gouvernants et non ceux des gouvernés. » Thomas M. Cooley, *A treatise on the constitutional limitations*

Aussi l'a-t-on définie : « La déclaration de la volonté souveraine du peuple, pris dans sa capacité originelle, comme étant le premier pouvoir qui existe sur la terre, et, en cette qualité, prescrivant la forme et marquant les limites du gouvernement qu'il a volontairement créé[1]. »

C'est dans ce sens que le principe traditionnel de la séparation des pouvoirs paraît avoir été compris et appliqué aux États-Unis. Le peuple délègue pour certaines fins déterminées les fonctions de gouvernement qu'il ne saurait exercer directement lui-même, mais il ne se dessaisit aucunement pour cela de sa souveraineté. Les pouvoirs délégués sont toujours provisoires et révocables par leur nature, tandis que la puissance souveraine ne peut ni s'aliéner ni se partager. Aussi, en Amérique, dit-on plus correctement les trois branches ou les trois départements du pouvoir, afin de bien spécifier que dans son essence le pouvoir est un et indivisible, ce qui reste vrai, d'ailleurs, sous quelque régime que ce

which rest upon the legislative power of the States of the American Union. Boston; 1874. P. 36.

1. Timothy Walker, *Introduction to American Law.* Boston; 1860. P. 14. Cet ouvrage, manuel courant de droit, a l'avantage de donner les interprétations classiques, et offre à ce point de vue un véritable intérêt.

soit[1]. Les Américains ont donc travaillé de leur mieux à ce que les trois grands départements gouvernementaux se fissent équilibre, pour que chacun d'eux, tenu en échec par les autres, fût mis dans l'impossibilité de s'ériger en maître absolu et d'abuser de son autorité déléguée jusqu'à confisquer les droits populaires. Les diverses délégations politiques sont opposées les unes aux autres afin qu'aucune d'elles ne puisse devenir prépondérante ni oppressive; les attributions sont soigneusement divisées pour que la souveraineté nationale subsiste entière : c'est l'antique maxime *Divide ut imperes*, adaptée à l'usage des peuples.

Non seulement la nation ne s'est pas lié les mains et n'a pas abdiqué sa suprématie en déterminant par la Constitution d'après quelles règles il lui plaît d'être gouvernée; mais elle n'a pas épuisé une fois pour toutes et d'un seul coup son énergie constituante. Car, si les règles prescrites obligeaient dès lors tous et chacun, il restait admis en principe qu'elles n'étaient obligatoires que jus-

1. « Le pouvoir de contrôle final est aussi essentiellement unique dans un gouvernement mélangé et pondéré que dans une monarchie ou une démocratie pure. » John Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif*, traduction de M. Dupont-White. Paris; 1865. P. 100.

qu'au jour où la même autorité populaire qui les avait établies trouverait bon de les modifier ou de les abolir. « Le peuple a fait la Constitution, le peuple peut la défaire, dit le grand juge Marshall ; elle est sa création et ne vit que par sa volonté[1]. » Wilson et Hamilton reconnaissent, avec la même précision dans les termes, que le peuple est maître de changer à son gré ses institutions, et qu'il ne saurait être dépouillé de cette prérogative essentielle par quelque combinaison que ce soit[2].

Le droit de revision est donc le corollaire évident et indispensable du principe de la souveraineté populaire. Sur cette question vitale, tout le monde paraît d'accord en Amérique, les conservateurs les plus prudents comme leurs adversaires les plus avancés. Dans son *Adresse d'adieu aux citoyens des États-Unis*, sorte de testament politique, Washington déclare expressément que la base du système américain est le droit formel qui appartient au peuple de constituer et de changer son gouvernement[3]. Jefferson, le chef de l'école radi-

1. Joseph Story, *Commentaries on the Constitution of the United States.* Boston ; 1873. T. I, p. 286, note.

2. Curtis, *History*, t. I, p. 473 ; et *The Federalist*, p. 580.

3. Jared Sparks, *Correspondance et écrits de Washington*, traduction française. Paris ; 1851. T. II, p. 414.

cale, tient le même langage dans la *Déclaration d'Indépendance*, dont il est l'auteur : « Toutes les fois qu'un gouvernement n'est plus conforme aux fins pour lesquelles il a été créé, c'est le droit du peuple de le réformer ou de l'abolir[1]. »

Assurément les termes mêmes de ce texte sont assez élastiques pour se prêter aux interprétations les plus larges. Déclarer que le peuple a le droit de modifier ou de détruire ses institutions toutes les fois qu'elles cessent d'être conformes à leurs fins, c'est-à-dire, entre autres choses, dès qu'elles ne lui paraissent plus de nature « à augmenter son bien-être »[2], n'était-ce pas laisser la porte suffisamment ouverte aux changements et à l'esprit d'innovation? Pourtant la formule de Jefferson ne fut pas jugée assez franchement démocratique. Ne posait-elle pas une sorte de limite à la souveraineté populaire, dont l'exercice semblait en effet dépendre de l'inaptitude du gouvernement à remplir les fins pour lesquelles il est établi? Cette ombre de restriction dut bientôt disparaître devant les exigences de la logique radicale.

Si la nation est souveraine, elle peut faire de sa

1. Walker, *American Law*, p. 220.

2. Conformément au texte du préambule de la Constitution, qui pécifie cette fin du gouvernement.

souveraineté l'usage qu'il lui plaît (*jus utendi et abutendi*). Aussi la Constitution particulière de l'Ohio, qui a servi de modèle aux nouveaux États, ne se préoccupe-t-elle nullement de prévoir le cas où le gouvernement serait incapable d'atteindre à ses fins. Ici, plus de condition d'aucune sorte : « Tout pouvoir vient du peuple, et le peuple a le droit de changer, de réformer, ou d'abolir son gouvernement autant qu'il le juge nécessaire[1]. » M. Peters, délégué à la Convention constituante de l'Illinois, en 1847, disait dans le rude langage du pionnier de l'Ouest : « Nous avons le droit de fouler aux pieds notre Constitution même, comme de vieux papiers[2]. »

La forme républicaine du moins est-elle mise hors de cause? échappe-t-elle à la révision populaire? Ni en droit, ni en fait, peut-on répondre encore au nom de la pure doctrine américaine. Sans doute la Constitution fédérale garantit aux divers États de l'Union un gouvernement républicain[3]. Mais qui donc garantit la Constitution, sinon le peuple? Et nous savons déjà qu'il plane bien au-

1. Walker, *American Law*, p. 220.

2. John Alexander Jameson, *the Constitutional Conventions*. New-York; 1867. P. 292.

3. Article IV, section IV de la Constitution des États-Unis.

dessus des institutions, uniquement créées et maintenues par sa volonté souveraine. L'accord est unanime pour nous enseigner, à titre de principe essentiel et indiscutable, que le peuple est maître de reviser, d'amender, ou de supprimer son gouvernement, « non seulement parce que celui-ci serait oppressif, mais parce qu'une nouvelle organisation politique semblerait plus favorable à la prospérité commune »[1]. Voilà pour le droit. Quant à la question de fait, l'évidence apparaît si lumineuse, que les républicains des États-Unis se bornent à la constater sans ambages, en logiciens résignés. « S'il se rencontre une majorité corruptrice pour établir une usurpation permanente (les Américains désignent ainsi la monarchie que le respect humain les empêche de nommer), la situation reste absolument sans remède, sous toute espèce de Constitution connue... Nul ne saurait prétendre à la découverte d'un procédé contradictoire, laissant la nation pleinement libre de choisir son gouvernement, fût-ce le pouvoir absolu, et la protégeant en même temps contre l'aliénation éventuelle de sa liberté[2]. » Story se contente d'ajouter, en manière

1. Story, *Commentaries*, t. I, p. 250.
2. *Ibid.*, p. 288 et 516.

de consolation, qu'il n'y a pas lieu de supposer qu'un pareil fait vienne à se produire.

Ainsi, les autorités les plus hautes, hommes d'État, jurisconsultes, historiens, commentateurs constitutionnels, arrivent à cette conclusion identique : le droit de revision est imprescriptible, inaliénable, illimité, en vertu de ce principe primordial que la souveraineté du peuple est supérieure et antérieure à toutes les Constitutions[1].

Poussée jusqu'à ses dernières conséquences, la doctrine américaine aboutit au droit de révolution. Il faut s'expliquer ici sur la signification et la valeur des termes, sans prétendre y mettre plus de précision que la matière n'en comporte et que les écrivains des États-Unis n'en mettent eux-mêmes. Tel qu'il semble compris en Amérique, le droit de révolution découle du principe de la souveraineté populaire. Le peuple, opprimé par les gouvernants qu'il s'est choisis, ne pouvant obtenir raison à l'aide des moyens légaux et pacifiques, use alors du dernier expédient qui

1. Van Buren considérait le droit d'amendement comme « la pierre angulaire du système américain ». Martin Van Buren. *Inquiry into the origin and course of political parties.* New York; 1867. P. 184.

lui reste pour ramener ses délégués dans le devoir et rentrer lui-même dans ses droits indûment ravis. Distinctions subtiles, où la bonne intention se découvre, sans que les périls soient conjurés. La prétention commune à tous ceux qui font des révolutions n'est-elle pas de ne sortir un moment de la légalité que pour rentrer dans le droit?

Aussi les Américains se gardent-ils de déclarer *a priori* que l'appel à la force soit le seul dénouement possible des crises, même les plus aiguës. C'est avec mille réserves, après épuisement de tous les moyens dilatoires, qu'ils se résignent à admettre l'emploi des procédés révolutionnaires, comme l'*ultima ratio*, le remède violent, auquel on ne doit se décider à recourir que dans les cas désespérés, car il peut tuer le malade[1].

Jusqu'à quel point un ou plusieurs États particuliers, dont le peuple, considéré individuelle-

1. « Dans le cas où tout expédient constitutionnel faillirait à porter remède à la situation, et où une accumulation d'usurpations et d'abus rendrait la soumission et l'obéissance passives pires que la résistance et la révolution, il ne reste plus qu'un recours suprême aux droits originels et à la loi de conservation personnelle. C'est l'*ultima ratio* sous tous les gouvernements. » Lettre de Madison, datée d'août 1830, et publiée dans *The North American Review* d'octobre 1830. Citée par Story, *Commentaries*, t. I, p. 292.

ment, est également souverain, peuvent-ils exercer ce recours suprême contre le gouvernement de l'Union? Quelle somme de griefs légitimes autorise ou justifie de leur part l'appel *in extremis* au droit de défense personnelle, c'est-à-dire à la sécession? Les réponses semblent confuses, évasives et inconciliables. C'est que le problème de la souveraineté, déjà difficile à résoudre par lui-même, se complique encore ici des difficultés inhérentes au système fédératif.

Quel est, en effet, le véritable souverain aux États-Unis? Est-ce le peuple fédéral? Mais il n'existe pas; ce n'est qu'un être de raison, une entité politique. Est-ce le peuple de l'État particulier? Mais alors sa souveraineté, ne pouvant franchir les limites mêmes de l'État, n'est pas la souveraineté nationale. Aussi que de subtilités pour établir la double relation du citoyen à l'égard des deux gouvernements dont il relève!

En Amérique, chacun est à la fois citoyen de l'Union et citoyen de son propre État. Le peuple, collection des citoyens, doit donc être envisagé sous deux aspects différents, et se trouve souverain à un double titre, comme peuple pensylvanien, par exemple, ou louisianais, en Pensylvanie ou en Louisiane, et, comme peuple américain,

dans les États-Unis formant un seul tout[1]. De là résulte une véritable hiérarchie de souverainetés : celle de la nation entière, et celle des États locaux, la première l'emportant sur l'autre. Car, d'après cette théorie, la délégation des pouvoirs souverains a été faite à l'Union, non point par les États particuliers, mais par le peuple même de ces États, subtilité qui paraît avoir été trouvée après coup pour les besoins de la cause. Le gouvernement présente ainsi un édifice à double étage : au sommet, la Constitution fédérale, organe universel de la totalité du peuple américain ; au-dessous, les Constitutions locales, organes spéciaux du peuple de chaque État particulier[2].

A cette thèse, affirmant la suprématie de l'Union, s'oppose la doctrine contraire, dont les adeptes

1. « Chaque citoyen de l'Union est tout autant un membre constituant du gouvernement fédéral qu'il peut l'être du gouvernement de son propre État. » Walker, *American Law*, p. 71. — « La souveraineté réside dans le peuple entier, soit de l'État pour les questions particulières, soit de l'Union si l'intérêt national est en jeu. » Jameson, *the Constitutional Conventions*, p. 18.

2. « Ici, nous voyons un peuple agissant comme souverain du pays entier, parlant le langage de la souveraineté, et établissant une Constitution par laquelle c'était sa volonté que les États particuliers fussent liés. » Opinion du *Chief Justice* Jay, dans l'affaire Chisholm contre l'État de Géorgie. B.R. Curtis, *Reports of Decisions in the Supreme Court of the United States*. Boston ; 1855. T. I, p. 60.

s'appuyaient sur ce point de fait que le peuple fédéral n'est qu'une abstraction toute pure. La Constitution ne pouvant être l'œuvre d'un corps politique qui n'existait pas et n'avait jamais existé, les devoirs des citoyens envers le gouvernement central tiraient uniquement leur origine de la ratification du pacte constitutionnel par l'État particulier. A celui-ci appartenait en conséquence le droit, quand les intérêts de ses habitants étaient en jeu, de fixer définitivement, en sa qualité souveraine, l'étendue des obligations qui ne procédaient que de lui[1]. Si donc les États jugeaient que le gouvernement de l'Union ne répondait plus à ses fins, ils étaient maîtres de reprendre les pouvoirs qu'ils lui avaient délégués, et de proclamer leur indépendance[2].

1. Voir la lettre de Calhoun exposant la doctrine du droit des États, citée par Von Holst, *Verfassung und Demokratie der vereinigten Staaten von Amerika*. Düsseldorf; 1873. I^e^ partie, p. 407 et suivantes.

2. Voir le discours prononcé par Jefferson Davis, président de la Confédération des États du Sud, le 18 février 1861, jour de son inauguration à Montgomery; cité par Frédérick Nolte, *Histoire des Etats-Unis d'Amérique depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*. Paris; 1879. T. II, p. 247-248. — Les sécessionistes prétendaient bien avoir le droit pour eux : « C'est par un abus de langage, disait Jefferson Davis, qu'on a donné à cet état de choses le nom de révolution. »

Dès l'origine, ces deux doctrines, radicalement contradictoires, se trouvèrent en présence, et l'on peut affirmer que la querelle à ce sujet est aussi ancienne que les États-Unis eux-mêmes. D'un côté, le brillant état-major des fédéralistes, et tous ceux qui, depuis Washington jusqu'à Lincoln, ont représenté la grande tradition de l'unité nationale, affirmaient la suprématie incontestable de l'Union. Dans l'autre camp, des champions non moins éminents, tels que Jefferson et Madison, portaient hautement le drapeau de la souveraineté des États particuliers[1]. Plus tard, John Calhoun surtout fut le doctrinaire du principe, et l'éloquent défenseur de la cause. C'est au nom de l'autonomie des États, derrière laquelle s'abritaient d'ailleurs des intérêts esclavagistes et économiques, qu'il faillit provoquer dès 1832 une première scission. Moins de trente ans après, Jefferson Davis, le président de la Confédération du Sud, invoquait le même principe et les mêmes droits pour proclamer la sécession et commencer la guerre civile.

La suprématie fédérale, c'est-à-dire en somme

1. Des tendances à la séparation s'accusent déjà dans les *Résolutions du Kentucky* 10 novembre 1798), rédigées par Jefferson,

la fiction constitutionnelle, venait se heurter contre les privilèges des États, réalité effective et vivante. Que pouvaient dès lors, pour conjurer le conflit, ces quintessences d'abstractions, ces subtilités de la métaphysique politique sur la subordination des pouvoirs et l'échelle des souverainetés ?

Aux théories transcendantes, on se permit d'opposer cet apologue : « Un citoyen est condamné par son État particulier à être pendu s'il ne combat pas pour la sécession, et condamné par le gouvernement fédéral à être également pendu s'il ne combat pas contre la sécession, dit au Sénat M. Green, du Missouri. Quelle pendaison sera la bonne ? La pendaison fédérale à coup sûr, puisque la Constitution des États-Unis prime souverainement toute Constitution locale. Le pendu n'en restera pas moins pendu. Sans doute, mais la légalité est établie[1]. »

Le sort des armes a depuis tranché la question de fait en faveur de cette souveraineté fédérale dont l'impuissance apparente donnait alors prise à la

et dans les *Résolutions de la Virginie* (24 décembre 1798), rédigées par Madison. Voir plus loin, Chapitre VII, p. 189 et suivantes.

1. *The American annual Cyclopædia*, 1861. New York; Appleton. P. 189.

raillerie. Quant au problème de droit, est-il définitivement résolu? Quel principe doit logiquement l'emporter, celui de l'unité nationale jusqu'à la dictature, ou celui de la souveraineté populaire jusqu'au suicide de la patrie morcelée? Toute république ne reste une et indivisible qu'autant que le peuple le veut, et l'on ne s'explique pas en vertu de quelle théorie le peuple souverain de certains États imposerait sa volonté quand même au peuple d'autres États, également souverain lui aussi. En effet, comme le remarque le prince de Metternich dans ses *mémoires*, si la souveraineté personnelle d'un roi peut s'étendre sur plusieurs contrées, différentes par leur administration et leurs lois locales, la souveraineté collective d'un peuple ruine le principe même qui lui sert de base dès qu'elle prétend s'imposer à un autre peuple.

Indépendamment des complications du fédéralisme, le dogme démocratique ne présente pas la netteté idéale qui devait, disait-on, élucider ou résoudre toutes les grandes difficultés des gouvernements humains. Pourquoi l'obéissance à l'autorité populaire, abusive ou injuste, serait-elle plus obligatoire que l'obéissance à la royauté ou à un parlement dans des conditions analogues? La république aurait-elle le privilège de conférer au peuple col-

lectivement le droit d'être oppresseur? Singulière antithèse à l'émancipation de l'individu par la proclamation des droits de l'homme et du citoyen!

Quel que soit le régime politique, cette notion de souveraineté reste toujours un peu confuse, et finit invariablement, si l'on veut la serrer de trop près, par se perdre dans les nuages de l'empyrée ou dans les brouillards terrestres. Le peuple est souverain en Amérique; remplaçant la monarchie, il en a exagéré les prérogatives et conservé les formes traditionnelles de langage. Le roi dit « nous voulons », suivant la vieille formule monarchique. « Nous, le Peuple des États-Unis, décrétons et établissons » ; ainsi débute le préambule de la Constitution américaine[1]. N'est-ce pas, en effet, le droit divin du peuple substitué à l'antique droit divin des rois? Il n'y manque même pas

1. « Nous, le Peuple des États-Unis, en vue de former une Union plus parfaite, de faire régner la justice, de garantir la tranquillité intérieure, de pourvoir à la défense commune, d'accroître le bien-être général, d'assurer les bienfaits de la liberté à nous-mêmes et à notre postérité, décrétons et établissons la présente Constitution pour les États-Unis d'Amérique. » — « Ce préambule est constamment invoqué par les jurisconsultes et les hommes d'État de l'Amérique, comme point de départ des interprétations qu'ils donnent aux stipulations constitutionnelles. » Frédérick C. Brightly, *An analitical Digest of the Laws of the United States*. Philadelphia; 1865. T. I, p. 1, note *c*.

certaine teinte de mysticisme, répandue çà et là au milieu des écrits où les docteurs de la loi nouvelle nous parlent « des pouvoirs latents qui résident virtuellement dans le sein de chaque nation, qui sont illimités en étendue, et qui échappent à toute définition rigoureuse »[1].

1. Cooley, *Constitutional Limitations*, p. 36-37.

II

LA SOUVERAINETÉ POPULAIRE ET LA LOI DU NOMBRE

Interprété dans le sens rigoureux des termes, le principe de la souveraineté populaire signifierait que chacun des membres de la collectivité nationale exerce une part d'action sur les affaires de l'État : c'est ce que l'on a coutume d'appeler le gouvernement de tous par tous. Il faut en rabattre. La réalité se borne à ceci : on vote, on se compte, le nombre fait loi. C'est la domination exclusive des majorités.

Les habiles en politique, ceux qui se donnent la mission de parler au nom du peuple, de lui enseigner la nature et l'étendue de ses prérogatives, laissent planer à dessein sur les origines et les manifestations de son pouvoir certaine ombre mysté-

rieuse, à la faveur de laquelle la diversité des volontés contraires des citoyens s'efface et se confond dans l'unité supposée de la volonté nationale, fiction exorbitante, servant à légitimer le droit dont dispose la majorité de parler et de gouverner seule au nom de la totalité du pays. Que devient le prestige de cette unité prétendue lorsqu'on tire au clair les questions de chiffres ? C'est pourtant ce que n'hésitent pas à faire les publicistes américains. La crainte de « profaner le mystère constitutionnel » ne les empêche pas « de lever le voile qui devrait toujours couvrir, au gré du cardinal de Retz, tout ce que l'on peut dire et tout ce que l'on peut croire du droit des peuples et du droit des rois ». Dédaignant dans leurs ouvrages les sous-entendus et les équivoques, ils procèdent aux investigations les plus minutieuses sur les règles, la valeur et les résultats de l'arithmétique électorale appliquée au gouvernement.

« C'est un fait positif de notre histoire, écrit Story, que nos institutions ont été fondées sans l'assentiment exprimé ou implicite de la nation entière, et qu'elles doivent leur autorité comme leur existence au consentement d'une simple majorité de votants qualifiés[1]. » En effet, à part les mi-

1. Story, *Commentaries*, t. I, p. 229. On entend par électeurs

neurs et les femmes, beaucoup d'autres habitants, légalement exclus du scrutin, ne furent pas admis à faire connaître leur opinion sur les institutions proposées. Parmi les électeurs mêmes, un grand nombre, ou bien ne donnèrent pas leur adhésion, ou la refusèrent formellement. Ainsi, non seulement l'unanimité n'est pas en question, mais il ne s'agit plus de la majorité du peuple considéré dans son ensemble. Tout se réduit, en dernière analyse, à une différence quelconque de voix entre deux groupes de votants qui appartiennent l'un et l'autre à une classe d'électeurs plus ou moins restreinte.

Lorsque la Constitution de 1787, encore en vigueur aujourd'hui, dut être soumise à l'approbation populaire, la question ne fut pas posée au suffrage direct sous forme de plébiscite. L'opération s'effectua au moyen d'un mécanisme plus compliqué. Dans chacun des États, les électeurs qualifiés, à l'exclusion de tous les autres habitants, nommèrent des délégués à une Convention locale qui reçut le mandat de se prononcer librement, après en avoir délibéré, sur le rejet ou l'adoption du projet élaboré par les constituants de Philadel-

qualifiés ceux qui remplissent certaines conditions de fortune, de domicile, de service militaire, etc.

phie. Abstraction faite des diverses catégories de personnes ne jouissant pas du droit de vote, partout, au moment des élections préliminaires pour le choix des délégués, se rencontrèrent, en proportion plus ou moins forte, des électeurs du premier degré hostiles au nouveau pacte constitutionnel. Dans le Massachusetts, le New-York et la Virginie, ils formaient même notoirement la majorité. Autant de voix à retrancher du chiffre total des adhésions. Enfin, lors du vote définitif dans les assemblées spécialement élues à cet effet, les majorités furent loin d'être assez compactes pour absorber en quelque sorte dans leur masse les minorités opposantes. Sur les treize Conventions locales, trois seulement (Géorgie, New-Jersey, Delaware) ratifièrent à l'unanimité, et quatre autres à une majorité considérable (Pensylvanie, Connecticut, Maryland, et Caroline du Sud). Mais, dans les six dernières, on eut grand peine à réunir le *quantum* de voix strictement nécessaire à la ratification.

Ce ne fut pas là, d'ailleurs, un fait exceptionnel et isolé dans l'histoire de l'Amérique. « Il n'existe probablement pas un seul des États de l'Union dont la Constitution n'ait été adoptée en dépit de l'opinion et des vœux d'une forte minorité, non pas d'habitants seulement, mais encore de votants

légalement qualifiés[1]. » Si l'on veut remonter plus haut encore, la déclaration de l'Indépendance n'eut jamais l'assentiment universel des habitants du pays, et la révolution qui émancipa l'Amérique s'accomplit contrairement aux désirs et malgré la résistance d'une minorité formidable[2].

Ces déductions et ces exemples, que le lecteur nous saura gré d'abréger, établissent simplement cette vérité, incontestable d'ailleurs, que tout pays, si libéral qu'il se prétende, ne compte guère qu'un électeur sur quatre ou cinq habitants. En outre, les abstentions, plus ou moins volontaires, étant toujours assez nombreuses, la moitié plus un des inscrits ou même des votants devant suffire à former la majorité qui fait les choix et prend les décisions de la plus haute importance, il en résulte que le sort de tous est remis à la discrétion d'un citoyen au maximum sur dix ou douze habitants. C'est à ces termes que viennent aboutir la loi du nombre et la théorie du gouvernement de la nation par la nation. Des classes entières n'ont pas concouru à la formation de la majorité ; on n'admet pas que leur acquiescement soit nécessaire, on ne les

1. Story, *Commentaries*, t. I, p. 229.
2. Voir *ibid.*

consulte même pas. Comment prévoir la réponse qu'elles auraient faite à une question qui ne leur a pas été posée? « De quel droit, conclut Story, pourrait-on affirmer que dans nos libres Constitutions le gouvernement est fondé en fait sur l'assentiment du peuple entier, lorsque d'un côté une fraction notable de celui-ci n'a pas eu la faculté d'exprimer son opinion, et que, de l'autre, un nombre considérable de votants ont exprimé une opinion absolument contraire[1]? »

S'agit-il, non plus de la création des lois constitutionnelles, mais de la marche ordinaire des affaires publiques, tout se passe encore de même. Le peuple, dans les grands États démocratiques, n'exprime sa volonté que par les élections, au moyen desquelles il choisit ses représentants, et la souveraineté populaire revient toujours à la domination exclusive des majorités, avec une complication nouvelle. Car le système représentatif introduisant un rouage de plus dans le mécanisme gouvernemental, chacun peut constater, par des calculs fort simples, à quelle infime minorité de la nation et du corps électoral même correspond telle ou telle majorité parlementaire[2].

1. Story, *Commentaries*, t. I, p. 229.
2. Ainsi, parmi les actes les plus importants des Chambres

Sans doute la découverte n'a rien de très neuf. Pour démontrer que les républiques ne sont pas et ne peuvent pas être fondées sur l'assentiment universel, fallait-il un tel luxe de preuves? Mais l'abus du sophisme, en politique surtout, donne presque la saveur de la nouveauté aux vérités de simple bon sens. Est-il, d'ailleurs, aussi superflu qu'on pourrait le croire, d'établir péremptoirement que la théorie pompeuse de la souveraineté populaire se réduit au fait brutal du règne exclusif des majorités? Là se révèlent en effet une incapacité manifeste de la démocratie et une corruption de son principe fondamental.

« Le plus petit nombre doit céder au plus grand, c'est une idée familière. En conséquence, les hommes croient qu'il n'y a pas à s'inquiéter d'autre chose, et il ne leur vient pas à l'esprit qu'il peut y avoir un milieu entre accorder au plus petit nombre le même pouvoir qu'au plus grand, ou bien effacer complètement le plus petit nombre... Dans ce dernier cas, il y a une portion du peuple à laquelle on refuse la part d'influence qui lui revient de droit...

françaises pendant ces dernières années, la suspension de l'inamovibilité des juges fut adoptée, le 4 juin 1883, par 308 députés, lesquels ne représentaient que 2.613.886 électeurs, sur 6.865.668 votants aux dernières élections générales (août 1881) et 10.352.274 électeurs inscrits.

C'est un gouvernement de privilège en faveur de la majorité numérique, qui, par le fait, est seule appelée à posséder une voix dans l'État[1]. » En arithmétique électorale, toute règle de proportion disparaît : 100 est à 99 comme 100 à 0. La majorité, faible ou forte, est investie de l'autorité absolue et sans appel. Quant à la minorité, eût-elle réuni presque autant de suffrages, elle ne compte plus. Si, dans certains cas, la majorité apporte quelque tempérament à l'exercice de son omnipotence, c'est de sa part un acte de bon plaisir; elle pourrait ne le pas faire, et reste unique juge de la réserve qu'il lui convient de s'imposer. En dehors de sa propre conscience et de ses notions d'équité, rien ne l'empêche de pousser sa domination jusqu'au despotisme[2]. Les garanties n'existent pas. On ne garantit que des droits, et la minorité n'en conserve aucun, dès que le droit même se trouve ramené à une simple question de

1. Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif*, p. 151 et suivantes.

2. « La volonté de la majorité n'est limitée que par son pouvoir, et par ses moyens de mettre ses désirs à exécution. » — « Lors de la déclaration de l'Indépendance, l'opposition de la minorité fut, dans bien des cas, considérée comme un crime entraînant la confiscation, l'amende, les châtiments corporels, et jusqu'à la peine capitale. » Story, *Commentaries*, t. I, p. 230 et 229.

chiffres[1]. En somme, sous un régime d'égalité démocratique, la majorité se trouve maîtresse souveraine et constitue à elle seule tout l'État; le reste du peuple n'est rien.

A cette formule connue : la République est le gouvernement de tous par tous, les Américains opposent donc une définition plus exacte, qui ressort nettement de leurs discussions : la République, en droit et en fait, n'est que le gouvernement de tous par les délégués de la majorité, ne représentant souvent elle-même que la moitié plus quelques-uns des votants. En toute rigueur, c'est la plus forte des diverses fractions du corps électoral qui gouverne malgré les autres, et parfois contre elles.

Il est vrai que la théorie du système condamne les majorités victorieuses à n'avoir qu'un règne éphémère. Le nombre, en qui réside la toute puissance, est dans un état d'évolution perpétuelle, de génération spontanée et continue. La logique exigerait donc que les électeurs fussent consultés en toute occasion et à chaque instant. Telle est partout

1. « Si, dans certains cas, il faut plus que la simple majorité, pour amender la Constitution par exemple, cette condition résulte des combinaisons politiques adoptées par la majorité existante, mais non d'un droit de la minorité. » Story, *Commentaries*, t. I, p. 229.

la pure doctrine démocratique. « Le suffrage universel d'un jour n'est pas celui du lendemain... Le suffrage universel est la collection des volontés d'un peuple; à chaque seconde, il y a une volonté qui meurt et qui est remplacée par une volonté différente ou contraire[1]. »

A certain point de vue, ces appels constants au nombre souverain pourraient être considérés comme une sorte de compensation à l'écrasement d'une moitié du peuple par l'autre, la minorité sacrifiée conservant ainsi l'espoir et la possibilité d'une revanche à courte échéance. Est-ce une atténuation réelle des inconvénients signalés? Qu'importe que des majorités diverses se succèdent au pouvoir, si toutes sont également oppressives? Le régime des déplacements périodiques et rapides du despotisme ne constitue pas la liberté.

Il n'y a donc là qu'un danger de plus. Comment concilier, en effet, cette fluctuation incessante, cette instabilité systématique avec la part de fixité et de régularité indispensable à la vie des sociétés, même les plus témérairement progressives? Que peut devenir un pouvoir toujours révocable, tou-

1. Discours de M. Gambetta, au Corps législatif, le 5 avril 1870. *Journal officiel de l'Empire français*, 6 avril 1870.

jours menacé dans son existence par la moindre variation du scrutin? Suivant la remarque fort judicieuse d'Hamilton, « aucun gouvernement, pas plus qu'aucun individu, ne sera longtemps respecté qui ne mérite réellement de l'être; et jamais il ne le méritera s'il ne remplit pas certaines conditions d'ordre et de stabilité »[1].

La combinaison de l'inviolabilité du trône a cet effet salutaire que le pouvoir royal survit à toutes les modifications qui s'opèrent en dehors ou au-dessous de lui. La doctrine de la souveraineté populaire, réduite à la loi du nombre, veut, au contraire, que la nature et la forme, comme le personnel du gouvernement, soient perpétuellement changeantes et changées. Aux yeux des républicains de principes, le repos est une idée monarchique. « Il n'y a pas de repos pour les peuples libres[2]. »

Mais il faut aller jusqu'au bout. Prétendre établir sur cette base mobile et vacillante du « perpétuel provisoire » une forme quelconque de gouvernement définitif, est une entreprise vaine autant qu'illogique. L'électeur d'aujourd'hui n'a pas qua-

1. *The Federalist*, p. 473.

2. Voir la séance de la Chambre des députés, du 6 mars 1883. *Journal officiel de la République française*, 7 mars 1883.

lité pour imposer des obligations à l'électeur de demain; la décision prise par la majorité du moment ne saurait être un titre suffisant pour lier les générations futures. « Quelle présomption de leur assentiment peut exister au point de vue du fait et du droit[1]? »

La conclusion saute aux yeux, et Jefferson n'a pas craint de la formuler : « Les Constitutions et les lois s'éteignent, suivant le cours naturel des choses, avec ceux qui leur ont donné l'existence[2]. » Ainsi, des statistiques exactes pour remplacer la superstition surannée de la justice et du droit; de bonnes tables de mortalité pour déterminer à quelle époque fixe serait déposé le bilan national et se liquiderait la faillite périodique des lois et des institutions, tel devrait être apparemment le dernier mot de la démocratie scientifique.

Heureusement pour les États-Unis, le promoteur de ces théories radicales n'eut garde de les appliquer. L'exercice du pouvoir lui fit, comme à tant d'autres, trouver son chemin de Damas, et Jefferson président se hâta d'oublier les doctrines de Jefferson chef d'opposition. Toute une école les a mises en

1. Story, *Commentaries*, t. I, p. 229.

2. Lettre à Madison, du 6 septembre 1789. Thomas Jefferson, *Writings*. Washington; 1853. T. III, p. 106.

pratique depuis. Bien des citoyens de la libre Amérique voient dans les obligations prises par les administrations antérieures une limitation insupportable de leur indépendance, et adoptent volontiers pour maxime politique le vers du poète Lowel : « L'esclave de son passé n'est pas un homme. »

The serf of his own past is not a man [1].

Naguère encore, M. Boutwell s'écriait dans un meeting aux applaudissements de l'auditoire : « Nous refusons à la main des morts le droit de dominer sur le sol de la patrie [2]. » La forme peut être emphatique; mais c'est toujours la prétention de s'affranchir des engagements du passé, même le plus récent. On voudrait opérer la liquidation sociale de l'Amérique; comme si chaque génération ne restait pas solidaire, débitrice et dépendante des générations qui l'ont précédée.

Sans doute le bon sens pratique et l'esprit conservateur, profondément infusés dans le sang de la race anglo-saxonne, ont protégé jusqu'ici les Américains et les protègeront longtemps contre

1. Auguste Laugel, *les États-Unis pendant la guerre* (1861-1865). Paris; 1866. P. 163.

2. Cité par *the North American Review*. New York; mai 1880, P. 423.

l'application généralisée de théories aussi dissolvantes. Ce n'est encore là que le programme des partis d'avant-garde. Les citoyens éclairés, les hommes d'État les plus sages font, au contraire, de généreux efforts pour resserrer le lien de solidarité qui unit étroitement le passé, le présent et l'avenir, engagés ensemble d'intérêt et d'honneur. Lorsque, après la guerre civile de la Sécession, les finances des États-Unis menaçaient de sombrer dans le gouffre d'une dette de deux milliards huit cents millions de dollars (plus de quatorze milliards de francs), il ne manqua pas d'hommes sans scrupules pour conseiller hardiment la banqueroute, sous prétexte « qu'un peuple n'a pas de conscience et que sa volonté du moment est sa seule loi ». On répondit à ces excitations malsaines en arborant aux murs du Capitole à Washington une bannière où se lisaient ces mots : « La seule dette que nous ne pourrons pas payer est celle que nous avons contractée envers les vaillants soldats de l'Union[1]. » Noble devise, bien digne d'avoir été brodée par les mains des femmes américaines qui avaient donné de part et d'autre pendant la guerre tant de preuves d'héroïsme et de dévouement !

1. *The Nineteenth Century*. London ; 2 avril 1877, p. 198.

Tant qu'une nation conserve ainsi les traditions du patriotisme et le respect de ses engagements, elle n'est pas encore près de sa décadence irrémédiable. Les Américains ont même retourné dans le meilleur sens le principe de Jefferson et de ses émules. Au lieu de rejeter les obligations du passé, ils se refusent à obérer l'avenir, et admettent comme règle le payement de la dette nationale par la génération même qui l'a souscrite. Et, en effet, on les a vus, dans l'espace de vingt ans, s'acquitter de sept milliards environ sur quatorze. C'est là un fait sans précédent, et tout à l'honneur du peuple qui en a donné l'exemple[1].

Toutefois, l'habitude prise par certains États de l'Ouest et du Sud de ne pas payer leurs dettes parti-

1. Il faut remarquer néanmoins que la dette des États du Sud, après la guerre de la Sécession, montait également à une somme énorme (2 milliards de dollars, ou plus de 10 milliards de francs). Un amendement constitutionnel (le XIV^e^) déclara formellement qu'elle devrait rester impayée. Et la clause aux termes de laquelle cette forte banqueroute partielle fut sanctionnée, figure dans le même article qui proclame sacrée la dette des États-Unis. Entre autres motifs, on alléguait que tout cet argent emprunté par le Sud était dû principalement à des étrangers. Était-ce là une justification dans l'esprit des Américains? On serait tenté de le croire. L'idée semble leur être assez familière. Lorsqu'en 1840 on proposa au Congrès de mettre à la charge du gouvernement fédéral les dettes de différents États particuliers, le sénateur Benton fit voter par le Sénat des résolutions repoussant toute

culières [1], la *répudiation*, autrement dit la faillite, régulièrement votée par leurs législatures, le vœu d'abolir la dette nationale, à peine déguisé sous des euphémismes décents, sous des masques plus ou moins honnêtes, tels que l'émission illimitée de papier-monnaie [2], la frappe indéfinie du dollar

adoption ouverte ou déguisée des dettes locales, *qui d'ailleurs étaient presque entièrement au crédit de détenteurs étrangers.* Voir Thomas H. Benton, *Thirty years' View*. New York; 1875. T. II, p. 172 et suivantes. — Quant au payement de la dette nationale, les Américains l'acceptent facilement, parce qu'ils l'effectuent au moyen de leur système douanier. Les deux semblent solidaires; car les hauts tarifs plaisent beaucoup aux industriels fortement protégés ainsi, et les revenus surabondants qui en résultent charment encore davantage les politiciens maîtres du pouvoir, qui trouvent à exploiter là, pour les intérêts électoraux et autres, une riche dépouille, une incomparable *bonanza*.

1. « Les États, les comtés, les villes rivalisent à qui répudiera et reniera les obligations les plus solennelles, après avoir largement profité des fonds reçus et dépensés. » *The Nation*, de New-York, 27 décembre 1877, p. 390. — Douze États sur trente-huit sont *répudiateurs* pour une somme totale de 309.074.000 dollars (plus d'un milliard et demi de francs). Les dettes impayées des comtés, des villes, des communes, s'élèvent à une somme plus considérable encore. Voir *the North American Review*, août 1884, p. 127 et suivantes.

2. « Le parti du travail national et du papier-monnaie (*the national labour and greenbacks party*) de New-York a résolu dans sa *platform* que toutes les dettes publiques et privées seraient payées avec du papier, et le papier avec rien du tout,... que le gouvernement fédéral ne devait payer aucun intérêt de sa dette, etc... » *The Nation*, 1er août 1878, p. 64. — « Les démocrates de la Louisiane ont adopté une *platform* dans laquelle il est proposé de solder les

d'argent[1], l'*adjustment*, et autres expédients du même genre, dénotent un penchant de jour en jour plus marqué à s'exonérer des obligations antérieures et à faire table rase du passé. Point de banqueroute, le mot sonne mal. On invoque le terme biblique de répudiation contre les dettes gênantes, comme s'il s'agissait de la rupture du lien matrimonial pour simple motif d'incompatibilité d'humeur. La question se discute, ainsi que toute autre affaire, au plein jour des assemblées politiques[2].

bons des États-Unis avec du papier ne portant pas intérêts. » *Ibid.*, 15 août 1878.

1. La Convention des *Greenbackers* à San-Francisco a adopté une *platform* réclamant l'extinction rapide de la dette publique par l'émission du papier-monnaie et la frappe illimitée du dollar d'argent. *Le Temps*, correspondance d'Amérique du 11 juin 1880. — C'est toujours sous ces formes brutales que paraît s'être traduite dans l'esprit des masses la doctrine de la souveraineté des majorités. Le général Knox signalait déjà, non sans inquiétudes, de pareilles tendances dans une lettre à Washington : « Les terres des États-Unis ont été sauvées des confiscations de la Grande-Bretagne par les efforts de tous, elles doivent être la propriété commune de tous. Quiconque s'oppose à cette maxime est un ennemi de la justice, et mérite d'être balayé de la surface de la terre. Il faut annuler toutes les dettes publiques et privées; ce qui peut se faire au moyen d'un papier-monnaie sans gage et ayant cours forcé. » Lettre du général Knox à Georges Washington. *Washington's Writings*, t. IX, p. 207.

2. « Récemment un sénateur des États-Unis disait dans un meeting tenu à Washington que le combat de l'avenir se livrerait entre ceux qui touchaient les intérêts de la dette publique et ceux

Cette mainmise brutale du suffrage universel sur les contrats les plus sacrés est un symptôme inquiétant. Quand des mesures qui peuvent amener à bref délai la ruine générale dépendent d'un coup de majorité, les intérêts essentiels du pays courent grand risque, et les garanties deviennent bien précaires. Telle apparaît pourtant la conséquence naturelle du système. Toutes les majorités qui se succèdent au pouvoir sont souveraines également et au même titre. Ce que l'une a fait, l'autre le peut défaire. Infaillibles quand elles votent oui, infaillibles quand elles votent non, les diverses majorités de rencontre revêtent tour à tour du caractère auguste de la loi les actes les plus contradictoires. Vérité au delà d'un chiffre de hasard, erreur en deçà. Forcément le sentiment des responsabilités personnelles s'efface, et peu à peu cette idée s'accrédite que le nombre suffit à créer le droit. Telles iniquités deviennent légitimes : le nombre les a voulues.

Lorsque la logique des institutions pousse les masses dans le sens de leurs mauvaises tendances, combien ne faudrait-il pas chez elles de prudence et d'énergie pour résister au courant? Les hommes

qui les payaient, à supposer que ces derniers consentissent à continuer de les payer. » *The North American Review*, avril 1879, p. 377.

de parti, en quête de suffrages, sont là d'ailleurs, toujours prêts à découvrir des formules sonores pour justifier les fautes de la majorité, lui prouver que ses fantaisies sont des devoirs, et transformer en principe inviolable la satisfaction de ses caprices ou de ses passions du moment.

Dépouillée de son prestige menteur, la loi du nombre n'est qu'un expédient empirique, le seul imaginé jusqu'ici en vue de prévenir les conflits armés. Non pas qu'un simple dénombrement de suffrages permette toujours d'éviter le duel social. Malheureusement, dans les litiges entre concitoyens, le bulletin de vote n'a pas remplacé définitivement le fusil. Les Américains avaient à peine cicatrisé les blessures de la guerre de Sécession qu'il leur fallait réprimer par les armes des insurrections de grévistes, livrant des villes entières au pillage et à l'incendie. Tel qu'il est cependant, avec ses grosses imperfections et ses défauts inévitables, l'instrument du scrutin fonctionne tant bien que mal en temps ordinaire. Mais à quel titre? Dans la guerre étrangère ou civile, les questions sont tranchées par le nombre qui se bat; dans les luttes politiques, elles sont résolues par le nombre qui se compte, sous condition préalable que la victoire électorale ou parlementaire restera sans conteste aux plus

gros bataillons de votants. Ce n'est pas le règne de la loi par l'influence morale, comme on nous le promettait au nom de la liberté républicaine. C'est le règne de la majorité numérique, ce qui revient au triomphe de la force pure. Car, en dernière analyse, la majorité ne doit sa puissance qu'à la possession réelle ou présumée d'une force matérielle suffisante pour imposer ses volontés et contraindre par tous les moyens ceux qui refuseraient d'y obéir. Suivant le mot connu de Pascal : « La justice est sujette à disputes, la force est très reconnaissable et sans dispute. Et ainsi, ne pouvant faire que ce qui est juste fût fort, on a fait que ce qui est fort fût juste. » Mais, si les suffrages se balancent [1], si l'on se trouve en présence d'une majorité qui se contredit sans cesse et ne se connaît pas elle-même, la supériorité de force reste indécise et la dispute n'est pas conjurée. Que devient alors la théorie légale de la force pacifique, se comptant sans violences aux élections ?

1. « Le plus singulier phénomène politique du moment est la tendance des deux partis à s'équilibrer partout. Un simple déplacement de 2 ou 3 p. 100 des votes suffirait dans plusieurs États à retourner les résultats du scrutin. » *The North American Review*, mars 1880, p. 261. — « Lors de l'élection du président Garfield, la majorité du premier degré se réduisait à 7,000 voix. » *The Nation*, 21 octobre 1884, p. 347. — De même, dans l'élection présidentielle de l'an dernier, les votes primaires se balançaient presque entre les deux partis.

Or « la bête du nombre », comme l'appelait irrévérencieusement Prévost-Paradol, a cela d'apocalyptique que ses oracles sont équivoques et contradictoires, selon les formes dans lesquelles ils sont rendus. Le scrutin de liste donne un résultat, le scrutin de district donne le résultat opposé. Les plébiscites appuient le gouvernement, les élections représentatives le renversent. Le suffrage universel dit oui et non presque en même temps [1]. Comment s'y reconnaître au milieu de ces résultats incohérents, qui semblent autant de surprises échappées de l'urne électorale? La majorité est toute-puissante, et à peine sait-on où est la majorité.

Les Américains se targuent de pousser jusqu'à

1. En 1866, dans l'État de New-York, il y avait une majorité républicaine de 13,879 voix. L'année suivante, sans aucune raison apparente, la majorité démocrate fut de 47,930 voix, soit un déplacement de 61,809 voix dans l'espace d'une seule année. Peu de temps après, le même fait se reproduit. En 1870, les démocrates ont une majorité de 29,730 voix, et, l'année suivante, ce sont les républicains qui l'emportent par 17,087 suffrages; soit au bout d'une année un déplacement de 46,817 voix. En 1872, le même État de New-York nomme pour gouverneur un républicain, le général Dix, avec 50,000 voix de majorité. Deux ans après, une même majorité de 52,000 voix se prononce en faveur du démocrate Tilden, soit 102,000 suffrages déplacés dans l'intervalle de deux ans. On pourrait multiplier les exemples de pareilles fluctuations qui se renouvellent sans cesse. Voir *the New York Herald*, 13 et 18 octobre 1876; et *le Temps*, correspondance d'Amérique, 13 août 1876.

la superstition le respect de la majorité, que celle-ci soit d'une voix unique ou d'un million de suffrages. Ils ont donné cet exemple de sagesse en des circonstances particulièrement délicates, lorsque, dans l'une des dernières élections présidentielles, M. Hayes ne l'emporta que d'une seule voix. Ainsi le veut, en effet, la règle du jeu gouvernemental, que l'on doit observer sous peine de tomber dans un inextricable chaos. Encore faut-il qu'il n'y ait pas de joueurs qui trichent, et que la loyauté la plus scrupuleuse préside aux opérations du scrutin. Dès que la conquête du pouvoir peut dépendre du déplacement de quelques votes, la moindre fraude vicie à sa source le droit de la majorité victorieuse. Or, par un effet inévitable, plus le résultat des fraudes est grave, plus l'aiguillon qui pousse à les commettre devient puissant. Une voix de plus, et l'on est tout; une voix de moins, et l'on n'est rien. La tentation paraît trop forte. Pour y résister sûrement, il faudrait un grand fonds de vertu ou de naïveté; et les Américains ne sont pas naïfs[1].

1. « Les élections américaines sont trop souvent dominées et viciées par la fraude et la violence... A mesure que la population augmente et que les grandes villes se multiplient, le problème de la loyauté et de la liberté des élections devient plus difficile à résoudre. On

Sans doute la carrière de la fraude s'ouvre plus ou moins également aux deux partis, et les nombreux abus, signalés des deux côtés à chaque élection, peuvent arriver à se compenser réciproquement. Mais, à ce jeu, le sens moral succombe : voilà le véritable danger. Non seulement on ne sait plus où est le droit, par suite de l'évolution perpétuelle des majorités qui le façonnent tour à tour à leur image, mais toute fraude heureuse constitue un droit nouveau. Ainsi se corrompt dans la conscience du peuple l'idée même du droit et de la justice.

Quant aux institutions, elles se trouvent atteintes dans leurs œuvres vives. On peut résister aux assauts des partis extrêmes. Comment lutter contre la décomposition spontanée d'un système où la majorité seule faisant la loi, c'est la fraude qui fait la majorité?

ne sait trop aujourd'hui comment assurer d'honnêtes scrutins à neuf millions d'électeurs environ. Que sera-ce dans l'avenir, quand on en comptera vingt ou trente millions? » *The North American Review*, mai 1879, p. 449. — Ajoutons que la présence de la force armée est de plus en plus souvent réclamée pour garantir la liberté électorale.

III

LE DROIT DE SUFFRAGE AUX ÉTATS-UNIS.

Les majorités appelées tour à tour au pouvoir tirent leur origine du vote populaire. C'est donc dans les élections que se concentre la force substantielle de la démocratie. Dès lors, le droit de suffrage devrait être logiquement la clef de voûte de tout le système politique.

Par une de ces contradictions familières aux Américains, la Constitution des États-Unis ne contient aucune prescription d'ensemble sur cette question capitale. Qu'il s'agisse du choix des représentants au Congrès ou de celui du Président, le texte constitutionnel se borne à déclarer que, pour prendre part aux élections fédérales, les citoyens devront remplir les conditions auxquelles

l'électorat se trouve soumis dans leurs États respectifs [1].

Cette lacune, étrange au premier abord, s'explique pourtant si l'on se reporte aux sources des institutions américaines. Bien longtemps avant la séparation, les treize colonies étaient formées à la vie démocratique et parlementaire. Elles avaient à cet égard des traditions et des privilèges qui, pour quelques-unes même, dataient de la charte originelle de fondation [2]. L'usage du scrutin leur était familier. Chacune d'elles possédait sa législature locale élue par le peuple et exerçait en outre, dans une mesure plus ou moins large, le pouvoir

1. « La Chambre des représentants (au Congrès fédéral) sera composée de membres élus tous les deux ans par le peuple des divers États, et les électeurs, dans chaque État, devront avoir les qualifications requises pour les électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de l'État. » *Constitution des États-Unis*, Article I, Section II, § 1. « L'élection du président et du vice-président aura lieu ainsi qu'il suit : Chaque État choisira, en telle manière que sa législature l'aura prescrit, un nombre d'électeurs égal au nombre total des sénateurs et des représentants qu'il a droit d'envoyer au Congrès (fédéral). » *Ibid.* Article II, Section I, §§ 1 et 2.

2. « Le Connecticut et le Rhode-Island, notamment, étaient encore régis, au moment de la révolution de l'Indépendance, par les chartes royales de 1662 et 1663; et leur législature avait le pouvoir de modifier, à certaines époques, le droit de suffrage. » Story, *Commentaries*, t. I, p. 421.

de modifier les conditions de l'électorat. Loin d'être prises au dépourvu par la proclamation de l'Indépendance, les colonies n'eurent donc pas à édifier de toutes pièces une législation électorale sur des principes abstraits. Les assemblées coloniales furent maintenues sous d'autres noms, et leurs membres continuèrent d'être élus d'après les procédés précédemment admis, sauf les changements de détail que chaque État crut devoir y apporter en vertu de son droit traditionnel. Presque partout le régime électoral en vigueur avant l'émancipation fut conservé. Ici, la qualité d'électeur resta attachée à la résidence plus ou moins prolongée et au payement de certaines taxes; ailleurs, à la résidence seulement; ailleurs encore, à quelques services publics, à la possession d'une propriété libre (*freehold*), à l'acquittement de l'impôt. Tout au plus aurait-on pu citer deux Constitutions locales réglant ce point par des prescriptions identiques.

En 1787, la Convention de Philadelphie se trouva donc en présence d'une grande variété de lois électorales. N'appartenait-il pas aux constituants de faire cesser cette confusion par la définition catégorique et formelle du droit de suffrage, ainsi que des conditions de son exercice? Deux courants

d'opinion se dessinèrent dans la Convention. Quelques-uns de ses membres, imbus des idées radicales qui jouèrent peu de temps après un rôle funeste dans l'histoire de la révolution française, voulaient, au nom de la théorie, que l'uniformité du vote fût décrétée sur tout le territoire de l'Union. Ils proposèrent même un projet en ce sens. Mais la majorité ne s'y rallia pas. S'inspirant de l'expérience, elle jugea que les réalités vivantes de la politique ne pouvaient pas toujours cadrer avec la rigueur d'un principe abstrait. La difficulté fut tournée. On stipula que ceux-là seuls participeraient aux élections fédérales qui auraient qualité d'électeur dans leur État particulier.

Quelles seraient les conditions de l'électorat? Convenait-il que le suffrage fût universel ou restreint? Les constituants restèrent muets sur ce chapitre, et n'établirent aucun lien de solidarité nécessaire entre le suffrage universel et la république. Tandis qu'une clause expresse du pacte constitutionnel garantit aux États confédérés « une forme républicaine de gouvernement »[1], le droit de régler le régime électoral est entièrement abandonné aux différentes Constitutions particulières. De sorte

1. Article IV, section IV de la Constitution des États-Unis.

que, chez un peuple libre, dont les mandataires étaient réunis pour poser les fondements essentiels d'une république démocratique, le suffrage, loin d'être envisagé comme un principe, n'apparaît qu'incidemment comme une simple question de procédé gouvernemental, admettant à ce titre des solutions variables, selon les vœux, les besoins et les intérêts des majorités locales, qui en décident souverainement.

En dépit des vives critiques qu'elle souleva d'abord, la combinaison boiteuse adoptée par la Convention de Philadelphie répondait aux nécessités du moment. Ne fallait-il pas avoir égard aux défiances jalouses des États particuliers, peu disposés à sacrifier au gouvernement fédéral leur autonomie, leurs coutumes et leurs privilèges? Soucieux avant tout de maintenir l'harmonie entre des populations d'origine et d'esprit très divers, les constituants américains pensèrent, avec Burke, que « le premier devoir d'un gouvernement est d'assurer le bien-être de la nation, au lieu de flatter par le spectacle de l'uniformité de la loi les opinions abstraites des politiciens de cabinet »[1].

La faute de logique, faute heureuse, puisqu'elle permit à l'Amérique de suivre longtemps les tradi-

1. Cité par Story, *Commentaries*, t. I, p. 414.

tions d'un libéralisme éclairé, n'en était pas moins flagrante. Tout le système politique des États-Unis repose sur la souveraineté populaire, et pourtant la loi fondamentale ne donne pas à l'universalité du peuple les moyens d'exercer sa souveraineté. Bien plus, la Constitution reconnaît implicitement ce que l'on appelait en France, sous la monarchie de 1830, le « pays légal », qui peut, même en Amérique, prendre autant de formes diverses qu'il y a d'États particuliers, puisque chacun de ceux-ci reste libre de déterminer à sa convenance les qualités requises pour être électeur.

De là cette conséquence immédiate qui mérite d'être signalée. Les membres du Congrès fédéral, nommés par le peuple sur tout le territoire de l'Union, et siégeant au même titre pour traiter des affaires nationales, pouvaient néanmoins être élus et le furent, en effet, dans des conditions très différentes, suivant que chaque Constitution particulière avait généralisé ou restreint le suffrage[1].

1. Le mode même de votation était très différent. On voyait figurer côte à côte le scrutin de liste, le vote par district, l'unité de collège. En 1847, le Congrès passa une loi aux termes de laquelle tous les députés de l'Union devaient être élus séparément par scrutin de district. Mais cette loi n'infirmait en rien le principe qui abandonne aux Constitutions locales la réglementation de l'électorat.

Malgré la tendance du gouvernement central à étendre son action, la jurisprudence, en matière de droit public électoral, n'a pas sensiblement varié. Le pouvoir souverain des États particuliers sur les élections ne fut même pas directement atteint dans son principe, lorsque, après la guerre de la Sécession les anciens esclaves furent élevés au rang de citoyens et appelés à la vie politique. Le XV[e] amendement constitutionnel se borne à prescrire que la faculté de voter ne pourra être ni refusée ni restreinte « pour cause de race, de couleur, ou de servitude antérieure ». Il n'empêche nullement les États de limiter le droit de vote, de créer des catégories d'électeurs et d'incapables en dehors de celles qui sont interdites dans l'intérêt des anciens esclaves. Les noirs sont assimilés aux blancs, rien de plus. S'il plaît aux États de subordonner l'exercice du suffrage à des conditions générales, telles que le payement de l'impôt, certain degré d'instruction, ou l'accomplissement de quelque devoir civique, la Constitution fédérale les laisse entièrement maîtres de le faire, pourvu qu'aucune distinction ne soit établie entre les blancs et les noirs. C'est ainsi qu'en Géorgie le droit de vote n'appartient actuellement qu'aux citoyens payant un dollar d'impôt annuel pour les

écoles[1]. Cette condition, commune aux hommes des deux races, est absolument constitutionnelle.

Naguère encore, dans une circonstance dont la gravité exceptionnelle a déjà été signalée, lorsqu'il s'est agi, en 1876, de décider qui de M. Hayes ou de M. Tilden était valablement élu Président des États-Unis, la souveraineté du pouvoir local en fait d'élections fut solennellement reconnue. Quoique des fraudes et des abus nombreux fussent constatés, la Commission des Quinze, chargée de régler le conflit, refusa de vérifier les votes contestés dans plusieurs États, alléguant pour motif qu'une semblable vérification, opérée par l'autorité centrale, serait un empiètement sur les prérogatives des États particuliers.

On objectera que cette jurisprudence, ordinairement admise par les interprètes de la Constitution fédérale comme par ses premiers auteurs, est imputable surtout aux difficultés du système fédératif. Les constituants de Philadelphie durent transiger avec les principes, afin de ménager les susceptibilités des États, peu sympathiques pour la plupart aux institutions nouvelles, et jaloux avant tout de garder intacts leurs privilèges locaux. La

1. Voir *the North American Review*, mars 1879, p. 252.

plus impérieuse nécessité étant la conciliation générale, on arrivait presque à dire : « Périssent les principes plutôt que l'Union! » Depuis, la crainte de susciter les mêmes périls assura au compromis initial la force de chose jugée.

C'est donc dans les États particuliers qu'il faudrait chercher la véritable doctrine américaine concernant le droit de suffrage. Rien ne gênait, en effet, ces communautés républicaines, également indépendantes et souveraines dans leur sphère d'action. Aucune circonstance étrangère n'entravait ici la volonté du législateur, qui restait libre de s'inspirer des théories abstraites et des conceptions *a priori*.

Pas plus dans leurs institutions locales que dans le pacte d'Union, les Américains ne sacrifièrent sur ce point aux considérations théoriques. On a déjà vu que les anciens États conservèrent presque entièrement le régime électoral en vigueur avant la séparation. Ceux qui furent organisés ou annexés par la suite se taillèrent une Constitution analogue à celles des colonies primitives, des Treize Vieilles, comme on les appelle familièrement de nos jours. Même dans les États de formation plus récente, où la démocratie coulait à pleins bords, le droit de vote ne semble pas avoir été admis

à titre de loi primordiale. Les Constitutions nouvelles ont pu élargir jusqu'aux dernières limites la base de l'électorat; mais on ne voit pas figurer le droit de suffrage sur la liste plus ou moins longue des droits inaliénables et supérieurs qui s'y trouvent complaisamment énumérés, depuis le droit à la vie et à la liberté, jusqu'au « droit de rechercher et d'obtenir le bonheur »[1].

Le problème, abordé par le côté pratique, reçut des solutions diverses, selon la situation matérielle, morale et intellectuelle des différents États, « aucun d'eux ne pouvant affirmer, observe Story, que son système fût exclusivement fondé sur la justice naturelle, absolument conforme à une politique judicieuse, ou le mieux adapté à la sécurité commune »[2]. De là dans les Constitutions particulières ces nombreuses divergences,

1. La Constitution de l'État d'Ohio débute en ces termes : « Tous les hommes sont par nature libres et indépendants, et possèdent certains droits inaliénables, tels que la jouissance et la défense de la vie et de la liberté, l'acquisition, la possession et la garantie de la propriété, le droit de rechercher et d'obtenir la sécurité et le bonheur. » Walker, *American Law*, p. 192. — C'est la paraphrase de la déclaration de l'Indépendance : « Tous les hommes (sauf les esclaves, sans doute) ont reçu du Créateur certains droits inaliénables, au nombre desquels on doit compter la vie, la liberté, et la recherche du bonheur. »

2. Story, *Commentaries*, t. I, p. 415.

dont plusieurs subsistent encore aujourd'hui [1].

Ainsi, c'était bien l'opinion universelle, aux États-Unis, que la qualité d'électeur dérivait, non pas d'une loi de nature, mais des dispositions éventuelles et passagères de la loi civile. On considérait l'électorat comme une fonction publique, ne s'exerçant que pour l'utilité générale, afin de communiquer la force et la vie aux institutions et d'engendrer les différents pouvoirs de l'État, qui doivent provenir d'une source quelconque. Aux yeux des Américains, l'exercice du vote ne constituait pas un droit personnel et natif, dont chacun avait la faculté d'user en vue de son avantage individuel [2]; c'était une délégation de la société ayant pour objet l'intérêt social, pouvant en conséquence être subordonnée à l'accomplissement de certains devoirs civiques,

1. « Pour être électeur, il faut posséder un fonds de 50 livres sterling (1,250 fr.) dans le New-Jersey, 50 acres de terre dans les deux Carolines et le Maryland, tandis que, dans la Pennsylvanie et la Virginie, il suffit de payer un impôt quelconque, et, dans le Maine, de ne pas être inscrit sur la liste des indigents. Dans d'autres États enfin, tels qu'Indiana, Kentucky, Vermont, Missouri, Louisiane, la loi n'exige aucune condition de fortune. » Thomas Wentworth Higginson, *Histoire des États-Unis racontée à la jeunesse*, traduction française, p. 309.

2. Les auteurs américains font observer que, dans l'hypothèse du droit natif de suffrage, considéré comme une propriété personnelle, les lois répressives punissant le trafic des votes sont un véritable contre-sens.

et confiée ou retirée à telles ou telles catégories de citoyens, suivant que celles-ci rempliraient ou non les conditions d'âge, de moralité, ou d'instruction, jugées nécessaires au bien public[1]. « Car le principe essentiel de l'élection directe par le peuple, quelle qu'en soit d'ailleurs l'importance, ne suffit pas à la sécurité nationale, s'il n'est pas accompagné de nombreuses garanties auxiliaires[2]. » Aussi, aux États-Unis, de même qu'en Angleterre, a-t-on coutume de dire non pas le droit, mais le privilège électoral, si étendu ou si restreint qu'il puisse être.

Par suite, le suffrage universel ne passait pas pour une institution marquée du caractère de l'absolu. On n'y voyait qu'un simple procédé de politique contingente, dont les avantages, l'utilité, la nécessité temporaire, pouvaient être balancés avec les inconvénients et les dangers. En un mot, la valeur de ce moyen de gouvernement, comme de

1. « Si l'on admet que chaque société est investie du droit de régler les conditions de sexe et d'âge des électeurs, d'après ses convenances particulières, son système politique ou ses principes de justice, qui pourra dire que la même société n'a pas, en vertu des mêmes raisons, une autorité semblable pour régler toutes les questions relatives au droit de suffrage, aux qualifications et aux devoirs des votants? » Story, *Commentaries*, t. I, p. 413.

2. *Ibid.*, t. I, p. 411.

tout autre, ne devait se mesurer qu'à ses effets sur la bonne administration du pays, qui restait la seule fin à atteindre.

Partout où la race anglo-saxonne domine, les meilleurs esprits, et non les moins libéraux, sont d'accord sur cette interprétation du droit de suffrage. Les modernes se rencontrent ici avec les anciens, et les Américains avec les Anglais. M. Jameson, résumant la doctrine des États-Unis, se borne à répéter aujourd'hui presque textuellement les arguments de Story ou d'Hamilton, et M. Ezra Seaman, s'appuyant sur la haute autorité de Stuart Mill, conclut dans le même sens, en maintes pages de son livre. « Le droit électoral, base du pouvoir politique dans les démocraties, n'est pas un droit inné que possède chaque homme à titre d'héritage personnel. Au contraire, c'est un pouvoir confié à certains citoyens afin de sauvegarder les intérêts de tous. Nul ne peut le revendiquer légitimement, à moins d'avoir assez d'intelligence et de courage civique pour l'exercer avec convenance et en vue du bien général. C'est un droit acquis, ce n'est pas un droit naturel [1]. » Tous ces écrivains se refusent à admettre que l'électorat

1. Ezra C. Seaman, *the American system of Government*. New York; 1870. P. 138.

doive être érigé en loi primordiale, et se révoltent unanimement contre « l'absurdité d'un tel principe »[1]. Aussi ne ménagent-ils pas l'expression de leur dédain à l'égard de ceux « chez lesquels la théorie du suffrage universel *a priori* fait taire le sens commun »[2].

Au fond, la doctrine du droit de suffrage considéré comme un principe absolu repose sur la fiction de l'égalité complète des hommes, de leur égale aptitude à juger et à résoudre toutes les questions, voire même à remplir tous les emplois. Dans un article magistral, où les Américains reçoivent, d'ailleurs, un large tribut d'éloges, M. Gladstone se plaît à remarquer combien cette hypothèse répugne au génie britannique. « Les Anglais ne croient pas à l'égalité. Ils ne tiennent nullement pour une vérité rigoureuse que tous les hommes naissent égaux, ainsi que le proclame la déclaration américaine de 1776. Ils sont bien plutôt persuadés du contraire, et se montrent, en tout cas, dans la pratique ce qu'on pourrait appeler des *inégalitaires* déterminés. Leur tendance instinctive, depuis la base de la société, et à tous ses degrés fortement établis, est de porter respectueusement

1. Jameson, *the Constitutional Conventions*, p. 318.
2. Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif*, p. 191.

leurs regards en haut (*to look upward*), sans vouloir laisser ébranler la hiérarchie, vers le souverain qui occupe le point culminant du système [1]. »

Encore tout pénétrés des idées anglaises, les Américains des premiers temps étaient-ils eux-mêmes des adeptes de l'égalité absolue autant que le laisseraient supposer les termes de la déclaration d'Indépendance? Les hommes naissent égaux, disaient-ils. Mais l'égalité abstraite devant la vie, qu'ils admettaient par une sorte d'assimilation à l'égalité réelle devant la mort, ne se confondait nullement dans leur pensée avec l'égalité chimérique des aptitudes et des conditions. Trop sobres d'esprit pour demander à la société plus qu'elle ne peut donner, ils étaient assez sincères pour ne pas promettre en son nom plus qu'elle ne saurait tenir. L'égalité civile ne consistait suivant eux que dans l'égalité des droits et des devoirs, tels que la loi les a définis. C'est avec une grande chaleur de langage que les commentateurs constitutionnels protestent contre « le faux principe qui prétend effacer les distinctions naturelles par le poids du nombre, écrasant toute supériorité sociale et rabaissant tout au même niveau » [2]. Cette égalité

1. *The North American Review*, septembre-octobre 1878, p. 201.
2. Walker, *American Law*, p. 201.

par l'abaissement leur paraît la plus dangereuse perversion des saines doctrines démocratiques, la négation même de la liberté individuelle et du progrès ascendant des sociétés. Quel monstrueux despotisme ne faudrait-il pas, en effet, pour maintenir quand même un système que l'expérience et la science condamnent, parce qu'il fait violence à la nature? Un maître, dont le témoignage ne sera pas récusé à ce propos, l'a constaté : « On a beau proclamer métaphysiquement l'égalité des hommes et pousser au nivellement démocratique ; les choses sont plus fortes que les métaphysiques, et les hommes restent profondément inégaux. C'est de ces inégalités que la sociologie nous dit qu'il est temps de tirer parti pour régler les institutions, de manière que les plus capables aient la gestion des intérêts sociaux[1]. »

Les discussions théoriques sur l'égalité n'avaient, d'ailleurs, qu'une médiocre importance immédiate aux premiers temps de la démocratie américaine, alors que, par un concours exceptionnel de circonstances, aucune grande inégalité de fait n'existait parmi les colons. Presque tous appartenaient à la classe moyenne d'Angleterre, accoutumée à la pratique du *self government* et aux mœurs de la liberté.

1. Littré, dans le journal *Le Temps*, 3 novembre 1879.

Aucune émigration cosmopolite n'avait encore altéré la pureté de la race. La population blanche, peu nombreuse[1], clairsemée sur un territoire immense et fertile, où tout travail trouvait sa récompense assurée, se composait principalement d'agriculteurs propriétaires, apportant à la gestion des affaires publiques ce fonds de solide bon sens et de prudence qui faisait prospérer leurs affaires privées. Chaque citoyen, sorti du même milieu, avait à peu près les mêmes aptitudes, la même situation sociale. La fiction sur laquelle repose la théorie du suffrage universel se rapprochait alors autant que possible de la réalité.

Tant que les forces vives de l'Amérique résidèrent parmi les ruraux, et que cette « période bucolique » se prolongea, la proportion des électeurs ignorants et pauvres resta assez faible pour ne produire aucun changement décisif. Lorsque la navigation à vapeur eut amené aux États-Unis un vaste courant d'émigration, une véritable invasion d'étrangers, recrutés dans les rangs d'un prolétariat sans instruction, sans ressources, et sans traditions,

1. M. Bigelow estime le chiffre total de la population des colonies après la séparation à 2,500,000 âmes, dont 500,000 colons africains. John Bigelow, *Les États-Unis d'Amérique en* 1863. Paris; 1863. P. 32.

lorsque les chemins de fer, les manufactures, les fabriques, les industries de toute sorte eurent multiplié les grandes agglomérations urbaines, la transformation économique qui s'opéra eut pour contre-coup une véritable révolution politique et sociale. Channing en redoutait les conséquences à ce point qu'aucun sacrifice ne lui paraissait trop coûteux pour les détourner de son pays. « Plutôt que de voir nos classes laborieuses devenir une populace d'Europe, s'écriait-il, l'homme de bien en viendrait presque à désirer que des ouragans continuels, repoussant chaque navire de l'Océan, séparassent entièrement les deux hémisphères. Que le Ciel nous garde des bienfaits d'un plus intime voisinage avec l'Europe, si avec lui doit venir la dégradation que nous avons vue, ou dont nous avons lu les récits!... On doit tout tenter pour nous préserver des maladies sociales de l'Europe et pour élever ici une population intelligente, honnête, et qui se respecte. Si, pour atteindre ce but, il faut changer notre façon de vivre, diminuer nos relations avec l'étranger, renoncer à la concurrence commerciale et manufacturière; s'il faut que nos grandes villes cessent de s'étendre, qu'une partie de notre population commerçante retourne au travail des champs, ne craignons pas d'obéir à

cette nécessité. Il est évident que la civilisation de notre époque peut mener à l'abaissement moral et intellectuel d'une grande partie de la société[1]. »

La conclusion finale de Channing ne manquait pas de justesse. Mais il y avait quelque naïveté à croire qu'aucune puissance humaine pourrait arrêter le développement rapide du prolétariat. Les partis rivaux, en quête d'adhérents et d'électeurs, se disputèrent ces recrues nouvelles. Ils allèrent prêchant l'égalité absolue parmi les masses pauvres, mécontentes de leur condition, faciles à entraîner, et rencontrèrent là un terrain tout préparé pour faire fructifier des doctrines qui répondent aux plus profonds, sinon aux meilleurs sentiments du cœur humain. L'exercice du suffrage, envisagé jusque-là comme une simple fonction, comme un privilège, finit par devenir dans l'esprit des foules un droit inaliénable, et presque un dogme sacré : Homme je suis, donc je vote. L'égalité en principe se trouva ainsi admise alors que les inégalités de fait, s'accentuant chaque jour davantage par l'évolution naturelle des choses, mettaient vivement en relief l'inanité de la théorie et en rendaient l'application plus difficile et plus dangereuse.

1. Channing, *Œuvres sociales*, traduction de M. Édouard Laboulaye. Paris; 1869. P. 187-188.

En abandonnant aux États particuliers le pouvoir de régler les conditions de l'électorat, Hamilton et la plupart des constituants prévoyaient que les changements ultérieurs, apportés aux lois électorales, n'auraient guère pour objet que d'étendre le suffrage[1]. Mais, dans les gouvernements bien organisés, l'extension des droits politiques suit la diffusion des lumières, de même que l'effet suit la cause. Les démocraties, plus impatientes, provoquent artificiellement le résultat, sans attendre les causes naturelles qui seules le légitiment, le fécondent et le rendent profitable à la liberté. Non seulement aux États-Unis les noirs ont été appelés à exercer tous les droits du citoyen soudainement, sans préparation aucune, mais encore, s'il en faut croire les Américains, l'usage du scrutin universel a inauguré dans certains États « une sorte de *millenium* pour les escrocs et les coquins »[2]. C'est ainsi que l'opération du nivellement se poursuit, non pas en surélevant, comme le promettaient les adeptes de l'égalité absolue, mais en abaissant le niveau commun. Pourquoi se montrer difficile sur la valeur des votes? Tous

1. Voir *the Federalist*, p. 404; et Story, *Commentaries*, t. I, p. 421 et suivantes.

2. Ezra Seaman, *the American System of Government*, p. 116.

comptent également, et le nombre est souverain.

Il n'y a pas lieu d'examiner ici ce que peuvent être des Assemblées parlementaires et municipales surtout, élues par le suffrage ainsi pratiqué. Faut-il s'étonner que « l'ignorance place l'ignorance au pouvoir », tandis que toute supériorité sociale, intellectuelle ou morale, est tenue pour suspecte d'aristocratie et frappée d'exclusion[1]? Des procès retentissants ont révélé à quelles énormes dilapidations se livrent ces prétendus mandataires du peuple, pour lesquels l'impôt est l'argent des autres[2]. Il y a cent ans, les colonies se révoltent contre l'Angleterre, parce qu'on veut les forcer de payer un impôt qu'elles ne votent pas. Aujourd'hui, la révolution en Amérique se retournerait peut-être contre ceux qui revendiqueraient, au nom du même principe, le droit légitime de voter l'impôt qu'ils payent.

1. « Dans les villes, les impôts frappent les hommes laborieux pour nourrir les fainéants; les fonctions sont données pour perpétuer les abus et maintenir les pires vauriens au pouvoir. Le plus attristant spectacle est offert par les conseils municipaux, où quelques hommes de caractère et de mérite élevés luttent vainement en faveur de l'honnêteté administrative, à travers mille difficultés croissantes, avec des rustres vicieux chez lesquels l'abrutissement, l'immoralité et l'ignorance se disputent le pas. » *The North American Review*, juillet-août 1878, p. 20.

2. Par exemple, le fameux procès du *Tammany Ring* de New-York (1867-1873), où les détournements commis au préjudice de la ville se chiffraient par millions de dollars.

Et pourtant jamais république ne parut réunir des conditions meilleures pour se maintenir dans les voies de la sagesse et du bon sens. Certes, ce n'est pas le respect superstitieux de la théorie qui poussait les Américains à poursuivre en politique les conséquences extrêmes de la doctrine de l'égalité, eux qui se refusaient à inscrire le droit de suffrage au nombre des droits primordiaux de l'homme et du citoyen. Quel blanc parmi eux admettait même de bonne foi que le noir fût son égal? Un frère, peut-être, d'un autre lit du moins, mais un égal, jamais; le fils d'Agar tout au plus. Les premiers constituants ne partageaient pas les illusions des enthousiastes qui voient dans l'universalité du vote une sorte de panacée, propre à guérir tous les maux dont souffrent les nations, au triple point de vue économique, politique et social. Actuellement encore, quoique la presse, les tribunes improvisées, et jusqu'à la chaire, dit-on, retentissent des mérites du suffrage universel, surtout en temps d'élections, il ne faudrait pas prendre à la lettre ces éloges emphatiques, pas plus que les déclamations du *Woomen's party* en faveur du vote des femmes [1]. Ce sont là tirades intéressées de po-

1. On sait que, depuis quelques années, une campagne assez active est menée aux États-Unis en faveur du suffrage politique des

liticiens sachant leur métier et saluant leur propre avènement dans ce qu'ils appellent pompeusement le triomphe de « l'idée américaine ». Même les inventeurs du suffrage noir semblent douter de la beauté de leur découverte. Quant à la presse indépendante, elle ne cesse d'insister sur les dangers d'un système qui, suivant l'expression de Stuart Mill, « accorde à l'ignorance autant de pouvoir politique qu'à la science » [1].

Mais la tendance naturelle et le développement logique des institutions, les compétitions des partis rivaux, se disputant les électeurs par tous les moyens, ont amené les Américains à convier l'ignorance au partage de l'autorité. Chose digne de remarque en effet, ce ne sont pas, aux États-Unis ou ailleurs, les masses ignorantes qui ont revendiqué les premières leur admission au scrutin. Ce sont les capacités qui, sans le prétexte d'aucune pression d'en bas, ont réclamé spontanément l'adjonction des incapacités. Les meneurs d'alors, pour sa-

femmes. L'essai pratique du système a été tenté par une communauté trop nouvelle et trop embryonnaire pour que le précédent ait beaucoup de valeur. La législature du petit territoire de Wyoming a seule jusqu'ici appelé les femmes à prendre part aux élections représentatives. Malgré le bruit fait par le *Woomen's party*, la question ne paraît pas mûre.

1. Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif*, p. 206.

tisfaire leur ambition, recrutèrent parmi les foules inférieures une armée puissante par le nombre, dont ils se constituèrent les chefs, afin de prendre d'assaut le gouvernement, et de se faire pousser au banquet du pouvoir. Le nombre a poussé si fort, qu'il est entré aussi, a pris toute la place, et expulsé les sommités intellectuelles et autres de la salle du festin politique. Aujourd'hui, les classes éclairées, qui ne sont plus dirigeantes, paraissent s'effrayer de la rapacité et des mauvaises façons des nouveaux convives. Il est peut-être un peu tard pour regretter de les avoir invités.

IV

PARADOXE CONSTITUTIONNEL : LIMITES DE LA SOUVERAINETÉ ABSOLUE DU PEUPLE.

Le principe de la souveraineté des majorités une fois établi, la logique enseigne que cette souveraineté est absolue en fait, et ne reconnaît de limites que celles qu'il plaît aux majorités mêmes de s'imposer. D'autre part, la conscience humaine se refuse à admettre que le droit soit à la merci du nombre. Ce sont là des contradictions flagrantes. Pour les éviter, il faudrait ou renoncer à la doctrine démocratique, ou immoler le sens moral à ses exigences; ou supprimer la cause, ou se résigner à en subir tous les effets. Les Américains et leurs constituants prétendent ne pas se laisser enfermer dans ce dilemme, et ne cessent de livrer aux consé-

quences une série de combats singuliers, sans vouloir rien sacrifier des causes. Ils maintiennent ainsi côte à côte des principes opposés et les défendent avec une égale énergie, par respect pour le droit, ou sous la contrainte de l'évidence. Renonçant à concilier l'inconciliable, ils ne se croient pas tenus de dissimuler les incohérences fâcheuses inhérentes à leur système politique.

Aux États-Unis, la conception du *self government* comprend à la fois la souveraineté du peuple, et la souveraineté du droit sur le peuple. La majorité commande et doit être obéie; mais au-dessus de tout pouvoir, de toute majorité plus ou moins éphémère, subsistent les règles invariables de la justice. Sans doute les Américains n'ont pas réussi à déterminer nettement dans l'application ce qui appartient au domaine de la politique contingente et ce qui relève des lois éternelles. Du moins eurent-ils le mérite de signaler le point délicat, et de reconnaître que, dans les démocraties où la majorité règne en maîtresse absolue, c'est contre son omnipotence qu'il faut chercher des garanties.

Le nombre n'a pas besoin qu'on lui dise, avec Rousseau, Mably et tant d'autres, qu'il prime ou

crée le droit. Il n'a que trop de tendance à le croire, même de bonne foi. Ne montre-t-on pas plus de courage et de sagacité politiques en affirmant que le droit prime le nombre, et en s'efforçant d'appliquer cette honnête maxime à la direction des affaires publiques ?

D'après son esprit et son texte même, la Constitution des États-Unis a été fondée « pour établir la liberté et la justice » [1]; le gouvernement a été institué pour assurer le plus grand bien de tous. Ce qui est juste reste donc juste, non parce que la majorité l'a voulu, mais en soi et par soi, indépendamment du chiffre des suffrages, et en dehors de toute question numérique. Ce qui est oppressif et injuste devient inconstitutionnel et contraire aux fins légitimes du gouvernement. Dès le début du conflit entre les colonies et la métropole, James Otis, de Boston, membre de la législature du Massachusetts, répond aux prétentions de la Grande-Bretagne que les actes du Parlement, non conformes à l'équité naturelle, sont nuls [2]. Cette

1. Voir le préambule de la Constitution des États-Unis.

2. George Bancroft, *Histoire des États-Unis depuis la découverte du continent américain*, traduction française. Paris; 1881. T. VIII, p. 221. — De même « en 1772, le gouverneur anglais du Massachusetts, Hutchinson, sommant la province de déclarer si elle contestait la suprématie universelle du Parlement, le Conseil

déclaration n'était pas seulement une arme de combat, une de ces formules, trop vite oubliées, d'opposition révolutionnaire. Le fier langage d'Otis resta gravé dans les âmes comme définissant un dogme essentiel de la nouvelle république. Hamilton y reconnaissait la loi suprême que nulle société ne pouvait enfreindre sans reculer infailliblement vers la barbarie primitive. « Quand chez un peuple les institutions politiques se prêtent à ce que le parti prépondérant puisse se coaliser pour opprimer le parti le plus faible, il est permis d'affirmer avec certitude que l'anarchie règne aussi complètement que dans l'état de nature[1]. »

Appliquées aux démocraties, ces doctrines ont des conséquences rigoureuses que les publicistes américains, et leurs coryphées en tête, ont le courage de préciser. Si la majorité poursuit un but entaché d'injustice, elle se met en opposition avec la fin légitime, la mission bienfaisante qui est l'unique raison d'être des gouvernements. Par le fait de cette erreur ou de ce délit, elle s'est condamnée

déclare dans sa réponse que l'autorité suprême et illimitée ne peut appartenir qu'au maître de l'univers ; que, par sa nature même et son but, l'autorité de tout gouvernement se trouve limitée, etc. » *Ibid.*, t. IX, p. 276-277.

1. *The Federalist*, p. 401.

elle-même, et a perdu tout droit non seulement au pouvoir, mais encore au respect et à l'obéissance. La majorité a usurpé; elle est factieuse.

Ici plus que jamais la gravité du sujet exige la traduction littérale des textes. « Il peut paraître étrange d'avancer qu'une majorité soit une faction, dit John Adams; l'idée est pourtant strictement juste. Si la majorité se montre partiale dans son propre intérêt, si elle refuse d'accorder à chacun des membres de la minorité une égalité parfaite, la majorité est une faction[1]. » Madison exprime la même pensée, que le jurisconsulte Story reproduit fidèlement, cinquante ans plus tard, dans son commentaire classique de la Constitution des États-Unis : « Nous savons que les factions sont le produit naturel et spécial des républiques; et, par ce mot de faction, on doit comprendre un certain nombre de citoyens qui se groupent, *soit en minorité*, *soit en majorité*, par quelque impulsion de l'esprit de parti, des passions ou des intérêts, contraire aux droits des autres citoyens, ou au bien général et permanent de la com-

1. John Adams, *A Defence of the Constitutions of government of the United States of America.* London; 1787-1788. T. III, p. 287.

munauté[1]. » L'exactitude et la précision des termes ne donnent aucune prise à l'équivoque, et le dogmatisme de la forme indique assez qu'il faut voir dans ces paroles non pas seulement des opinions personnelles, mais la doctrine de toute une école.

Si surannées que puissent paraître aujourd'hui de semblables maximes, elles n'ont cependant pas encore assez vieilli pour que l'on ait renoncé à y chercher des arguments dans les discussions politiques contemporaines. Lorsque le Président Johnson fut décrété d'accusation en 1868, le sénat qui devait le juger n'était pas au complet, parce que la majorité sénatoriale avait refusé de laisser siéger les représentants des anciens États sécessionistes. Le sénateur Garrett Davis, arguant de ce motif, concluait à l'incompétence du haut tribunal. « Admettez cette façon d'agir, disait-il, et la minorité pourra toujours être exclue de chaque Chambre par une majorité factieuse[2]. »

Assurément les hommes d'État de l'Amérique ne qualifiaient pas tous aussi sévèrement que John

1. *The Federalist*, p. 105; et Story, *Commentaries*, t. I, p. 358-359.

2. *Supplement of the Congressional Globe, containing the proceedings of the Senate sitting for the trial of Andrew Johnson, President of the United States.* Washington; 1868. P. 445.

Adams ou Madison les excès de pouvoir des majorités victorieuses. Mais tous étaient unanimes à reconnaître que les intérêts légitimes du petit nombre doivent être scrupuleusement sauvegardés. Le plus ardent champion des doctrines radicales aux États-Unis, le Président Jefferson, n'affirmait-il pas solennellement dans son adresse d'inauguration que « les droits des minorités sont sacrés »[1] ? Nul ne pensait alors que l'idéal du gouvernement républicain fût la division du pays en deux camps, de forces plus ou moins inégales, dont l'un eût le privilège de commander sans restriction ni limites, et l'autre l'obligation d'obéir sans appel ni recours, suivant cette conception du radicalisme français : « Nous ne voulons pas la liberté pour nos ennemis[2]. »

Aussi, n'est-ce pas la république que les Américains ont la prétention de mettre au-dessus du suffrage universel, d'après une formule connue. Car la république, si haut qu'ils la placent, leur semble une chose forcément contingente, rentrant dans le domaine propre de la volonté

1. Cité par Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, Ire partie, p. 155.

2. Voir la séance du Sénat, du 9 décembre 1879. *Journal officiel de la République française*, 10 décembre 1879.

du peuple qui, en vertu de sa souveraineté politique, a le pouvoir évident de choisir la manière dont il entend être gouverné. Ce sont les règles de la justice éternelle, les droits et les libertés des individus, que les constituants des États-Unis s'efforcent de mettre au-dessus des majorités, dans une région supérieure sur les confins de laquelle expire l'autorité légitime du grand nombre et de l'unanimité nationale elle-même : il n'y a pas de droit contre le droit.

Mais où sera la sanction d'un principe aussi nettement formulé ? Ici reparaît l'autre aspect du problème, et l'on se retrouve en face de la contradiction entre la théorie des pouvoirs limités et le fait brutal de la souveraineté absolue du peuple. L'unique sanction est donc la modération populaire. Faut-il faire fond sur ce genre de garantie ? Quelle vertu plus qu'humaine supposeraient chez les foules démocratiques, maîtresses souveraines et irresponsables, le dessein réfléchi de se fixer des bornes et la volonté constante de les respecter [1] !

1. Voir Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif*, p. 272-273. « Si, une fois maîtresses de la toute-puissance politique, les classes ouvrières imposaient volontairement une contrainte considérable à leur propre volonté et à leur propre opinion, elles se montreraient plus sages qu'aucune classe, maîtresse du pouvoir absolu, ne s'est jamais montrée, et, nous pouvons bien le dire, ne se montrera jamais. »

Selon la remarque du juge Wilson, « un peuple ne saurait se lier par un contrat envers lui-même »[1], tandis qu'il peut toujours s'engager à l'égard d'un tiers, suscité précisément à cette fin. Ce tiers arbitre est alors qualifié de monarque, avec lequel la nation contracte politiquement pour se créer des limites réelles et salutaires ; sorte de conseil judiciaire qu'un prodigue incorrigible mais conscient s'imposerait à lui-même, par défiance de sa propre faiblesse et de son inconstance dans les meilleures résolutions.

Faut-il espérer du moins que la démocratie trouvera son frein dans l'opinion? Certes, l'opinion est une force, et l'on doit en tenir grand compte. Encore la valeur de ce contrôle dépend-elle des conditions dans lesquelles il est exercé. Quand le pouvoir appartient à un seul ou au petit nombre, si quelque injustice se commet, le grand nombre est toujours là pour protester et pour appuyer ses protestations au moins par sa masse. Il sait, d'ailleurs, contre qui diriger ses attaques. Mais quelle prise l'opinion publique aura-t-elle sur le despotisme collectif, dont la responsabilité insaisissable se dérobe et s'évanouit? Comment

1. Story, *Commentaries*, t. I, p. 251, note 2.

l'opinion pourra-t-elle arrêter la majorité démocratique, qui se flatte de représenter à elle seule et de créer l'opinion?

« Dans les États monarchiques, dit Story, les antipathies se liguent naturellement pour résister aux menaces d'oppression du prince, qui défend la cause d'un seul contre tous. Dans les démocraties, où la majorité du moment est supposée personnifier la volonté populaire, la persécution politique devient la cause de tous contre un seul . »

Ce scepticisme judicieux à l'égard de la valeur effective des garanties républicaines n'empêche pas les constituants, tour à tour hommes pratiques et logiciens, de concentrer tous leurs efforts sur le terrain des réalités pour tirer des principes tout le parti qu'ils peuvent. Puisque c'est à la majorité seule qu'il appartient de limiter la majorité, le premier but à poursuivre est de lui enseigner le gouvernement de soi-même, qui sem-

1. Story, *Commentaries*, t. II, p. 410. — Stuart Mill dit à ce sujet : « Il existe des cas, et il se peut qu'ils deviennent plus fréquents, où le seul frein qui contienne une majorité de coquins, soit son respect involontaire pour l'opinion d'une minorité honnête. » *Le Gouvernement représentatif*, p. 240. — Si c'est là l'unique garantie que la démocratie tienne en réserve, on a le droit de n'être pas très rassuré.

ble la condition indispensable et la vraie définition du *self government* politique. Sous un régime où le peuple exerce tous les droits, le rôle des hommes d'État dignes de ce nom consiste à lui rappeler ses devoirs, à lui signaler ses erreurs et ses fautes. Aussi les Américains des premiers temps se gardent-ils d'afficher une confiance béate dans la sagesse démocratique. « Sans doute, à leurs yeux, le peuple veut d'ordinaire le bien général; mais il se trompe grossièrement sur l'objet de ses désirs. Des expériences funestes lui ont appris à ses dépens qu'il est sujet à l'erreur, et le bon sens public ferait justice du flatteur assez audacieux pour prétendre que le peuple a toujours raison[1]. »

Pareille audace n'effrayait pas tout le monde en Amérique, où ne manquaient pas dès l'origine

1. *The Federalist*, p. 533. — Voir aussi l'*Adresse d'adieu de Washington au peuple des États-Unis;* les écrits de John Adams, *passim;* le *Mémorial* de Governor Morris; les *Commentaires* de Story et de Kent, etc. — L'orateur populaire Channing disait également aux ouvriers : « Ne vous laissez pas endormir par les flatteries dont on vous berce, comme si votre part de souveraineté nationale vous rendait égaux aux plus nobles de votre race. Il vous manque beaucoup et de grandes choses. Le remède n'est pas dans l'urne du scrutin ou dans l'exercice de vos droits politiques; il est dans l'éducation consciencieuse de vous-mêmes et de vos enfants... Rendez-vous dignes de vos institutions libres; fortifiez-les et perpétuez-les par votre intelligence et vos vertus! » Channing, *Œuvres sociales*, p. 84.

les adorateurs de l'idole populaire, toujours prêts à se faire de leur servilité un facile moyen de domination. Story reconnaît après Hamilton que le démagogue est le fruit naturel des républiques, et avoue que celle des États-Unis n'en est pas plus exempte que toute autre. On s'en doutait. Mais avec quelle sévérité méprisante sont flétris « ces suborneurs du peuple, parasites avides d'argent, ambitieux et déclassés, qui ne surprennent la confiance du pays que pour la trahir » [1].

Nul ne s'étonnera donc que certaines formules déclamatoires touchant l'infaillibilité des arrêts populaires n'aient pas alors fait fortune en Amérique. Dans un discours resté célèbre, Hamilton réfutant l'adage connu : *Vox populi, vox Dei*, ajoutait en manière de conclusion : « Si les hommes étaient des anges, ils n'auraient pas besoin d'être gouvernés; la raison première de tout gouvernement est la déraison même des hommes [2]. »

1. *The Federalist*, p. 533; et Story, *Commentaries*, t. I, p. 638. — Un des biographes de Washington dit de même avec cette emphase chère aux Américains : « Les démagogues sont le fruit naturel des républiques, et le fameux arbre nommé l'*upas* ne saurait être plus vénéneux ni plus fatal au sol qui le produit. » Jared Sparks, *Correspondance et écrits de Washington*, t. II, p. 231.

2. *The Federalist*, p. 398.

Conformément à l'esprit de cette méthode loyale et prudente, la liberté ne se trouve jamais mentionnée sans la loi, qui lui sert à la fois de garantie et de frein. L'exercice de la liberté ainsi entendue reste inséparable de l'idée de limites : limites pour les individus qui, « en formant une société régulière, doivent sacrifier une part de leur liberté afin d'en sauvegarder le reste [1] », et sont obligés à des égards mutuels envers la liberté du prochain [2]; limites pour le gouvernement, dans la sphère même de ses attributions définies; limites enfin pour les majorités, tenues de respecter l'équité dans leurs décisions, d'après les clauses du pacte constitutionnel et les principes du droit supérieur.

« Notre liberté, fille des lois, n'existe qu'en proportion de ses justes limites, disait Webster. Plus s'élèvent de barrières pour nous préser-

1. Adresse de la Convention constituante de Philadelphie au Congrès des États-Unis. Story, *Commentaries*, t. I, p. 191.

2. Selon la méthode américaine, on pourrait dire que l'individu, vivant en société, est soumis à 80 p. 100 de solidarité, ou de compression mutuelle, et jouit de 20 p. 100 de liberté personnelle, c'est-à-dire du droit de faire ce qu'il veut. Plus la population devient dense, plus la proportion de la liberté individuelle s'abaisse. 100 personnes étant réunies dans une localité quelconque, la liberté de chacune est comme 1 à 99, limitée qu'elle se trouve forcément par les 99 libertés des autres. La liberté absolue n'existe que dans la solitude absolue.

ver des empiètements d'autrui et réciproquement, plus nous sommes libres. C'est une grave erreur de croire que la liberté gagne au petit nombre des lois. Qu'il aille en Turquie, celui qui ne veut accepter que des lois simples et peu nombreuses. Il y trouvera cet avantage de la simplicité primitive des institutions. Au contraire, par son jeu compliqué, notre système politique est favorable à la liberté comme à la justice, et les restrictions qu'il impose aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, sont autant de sauvegardes pour les intérêts et les droits des individus[1]. »

Les constituants américains semblent même hésiter à proclamer la liberté sans épithète. Ils enseignent la doctrine de la liberté du bien, suivant les termes adoptés jadis par les premiers fondateurs des colonies, les *Pilgrim Fathers*[2]. Formule d'in-

1. Cité par Cooley, *Constitutional limitations*, p. 339. — M. Ezra Seaman, un moderne pourtant, va jusqu'à dire : « Un bon système de lois est dix fois plus important que la liberté politique pour le bien-être de la famille humaine et pour la cause de la civilisation. La liberté sans la loi n'a que fort peu de valeur. Au contraire la loi, même sans la liberté politique ou le droit électoral, est encore d'une immense importance pour un peuple. » *The American System of Government*, p. 147.

2. « Toutes nos assemblées délibérantes, tous nos meetings municipaux, tous nos Congrès provinciaux ou nationaux... ont accepté alors (après la proclamation de l'Indépendance) comme fondamentale cette définition de la vraie liberté civile, qui avait

tention honnête, mais d'une élasticité d'application singulièrement dangereuse. Comment et par qui s'exercera la tutelle morale que cette définition paraît supposer? Le bien, tour à tour défini par les maîtres du jour, sera-t-il autre chose en pratique dans les démocraties que l'intérêt des partis différents, dont le passage au pouvoir est trop éphémère pour que leurs avantages particuliers se confondent avec le bien général et permanent de la société?

Sans prévoir de si loin, les précepteurs politiques des États-Unis cherchaient de bonne foi à établir une sorte d'équation entre l'autorité et la liberté, se servant de limite l'une à l'autre. La tendance

été si remarquablement formulée par les premiers et vénérés fondateurs des colonies américaines : « La liberté pour cela seulement qui est bon, juste, et honnête. » Robert C. Windthrop, *Adresses and Speeches on various occasions.* Boston; 1852-1879. T. III, p. 416. Discours pour le centenaire du 4 juillet 1776, à Boston. — Les Américains reviennent volontiers sur cette idée. Dans une autre occasion solennelle, M. Windthrop dit encore : « Ne l'oublions jamais, la liberté que nous devons défendre à tout prix, pour le salut même de nos familles, de notre vie et de notre avoir, c'est la liberté du juste, du bien et de l'honnête, et non cette liberté perverse qui sert de masque ou de manteau au vice et à la licence. » Discours prononcé à Plymouth, le 21 décembre 1870, à l'occasion du 250e anniversaire du débarquement des pères pèlerins sur la côte d'Amérique à bord de la « *May flower* ». *Ibid.*, t. III, p. 130.

habituelle des républiques les entraînant vers l'anarchie, c'est le principe d'autorité qu'on s'efforçait d'inculquer à tous : au peuple, afin de lui apprendre l'obéissance envers les pouvoirs émanant de lui ; aux gouvernants, afin de les avertir que la complaisance servile pour les moindres caprices du peuple, ou même de ses représentants directs, était fatale au bonheur public et constituait une forfaiture à l'égard de la nation, tandis que la résistance légale à la tyrannie légale des majorités dominantes s'imposait parfois comme un devoir[1].

« Dans les circonstances graves où les passions populaires sont en contradiction flagrante avec les intérêts fondamentaux de la société, dit Hamilton, les citoyens que la nation a investis de la puissance doivent être les gardiens incorruptibles et vigilants de ces intérêts, et s'opposer aux entraînements passagers du peuple pour lui donner le temps de revenir à de plus froides et plus sages réflexions. On peut citer plusieurs cas où cette fermeté de conduite arracha le pays aux conséquences funestes de ses erreurs, et où des titres

1. Voir *The Federalist*, p. 533 ; Story, *Commentaries*, t. II, p. 270 ; James Kent, *Commentaries on American Law*. Boston ; 1867. T. I, p. 302-303.

éternels à sa reconnaissance furent acquis par des hommes assez courageux pour le sauver sans craindre de lui déplaire [1]. »

Rajeunissant l'ancien aphorisme de jurisprudence, *summum jus, summa injuria;* les Américains en ont fait une maxime politique de premier ordre : nul ne doit aller jusqu'au bout de son droit. Principe essentiel en effet, qui renferme à lui seul les conditions indispensables du gouvernement libéral et représentatif : la modération préméditée de tous, le sentiment de la réciprocité des devoirs et de la responsabilité des droits, aussi bien dans l'opposition que dans le gouvernement et ses différents organes. Où ces qualités manquent, les plus ingénieuses combinaisons demeurent impuissantes. La nation a peut-être la forme extérieure, mais non les réalités mêmes de la liberté.

Dégagée de ses nuages, la doctrine américaine sur la souveraineté du nombre paraît se résumer ainsi : la majorité peut tout ce qu'elle veut; telle est la vérité de fait. La majorité ne doit pas vouloir tout ce qu'elle peut ni ce qui est injuste; tel est le principe de droit. L'unique garantie du respect de

1. *The Federalist*, p. 533-534.

ce principe ne se trouve que dans la sagesse de la majorité même : voilà le point faible. En définitive, c'est un régime de bon plaisir avec requête au despote collectif de n'abuser pas trop de son omnipotence. Mais l'arbre démocratique, si bien greffé qu'il soit, finit infailliblement par pousser des rameaux sauvages, portant leurs fruits naturels. Le jour arrive où la majorité, numériquement très forte, ne saurait s'empêcher de vouloir tout ce qu'elle peut, et de croire à la justice de ce qu'elle veut de par l'autorité d'un aussi grand nombre. Dès qu'elle ne se modère pas elle-même, qui pourrait la modérer ou la retarder dans l'exécution de ses volontés quelconques? « Si le peuple se manque à lui-même, il n'y a plus aucun remède, disait Wilson ; car son pouvoir est sans appel, et aucune puissance humaine n'existe au-dessus de lui [1]. » De quelque côté qu'on aborde la question, on revient donc toujours se heurter au même paradoxe : la limite de l'absolu.

Essayant en vain d'échapper à cette difficulté

1. Curtis, *History*, t. I, p. 474. — Story dit également : « Le mal est alors hors d'atteinte de tout pouvoir humain. Comment forcer la nation dans sa capacité collective à rendre justice aux droits et à prendre la défense de ceux qui sont soumis à sa domination souveraine? » *Commentaries*, t. II, p. 460.

insoluble, les doctrinaires des États-Unis affirment, il est vrai, que la majorité dépassant les bornes de la justice devient factieuse; ce qui semble impliquer, en pareil cas, le droit de résister à ses volontés, analogue au droit de légitime défense pour l'individu. Mais, dans ces sortes d'impasses, où peut fréquemment se trouver acculé un gouvernement démocratique, à quelles marques évidentes se reconnaîtra la légitimité certaine de la résistance aux majorités? Quel signe en démontrera l'urgence? Dieu protège les peuples devant qui surgissent de telles questions!

V

LES GARANTIES CONTRE L'OMNIPOTENCE DU NOMBRE. LE ROLE DES MINORITÉS.

Pour préserver les droits des minorités, singulièrement menacés en république par le despotisme du nombre, les garanties morales ne suffisent pas. Il faudrait découvrir les moyens de limiter efficacement, dans la mesure du possible, la toute-puissance de la majorité, et l'on ne peut y réussir sans la sage connivence de cette majorité même. C'est le mérite des constituants de Philadelphie d'avoir trouvé du moins des expédients; c'est l'honneur de la démocratie américaine d'avoir consenti alors à ce que certaines précautions indispensables fussent prises contre

ses propres écarts, et inscrites dans la Constitution comme lois fondamentales du pays.

La méthode générale consistait à entourer d'une infinité de conditions et d'atermoiements l'exercice des principales fonctions politiques, à multiplier les détails de procédure et les renvois d'un pouvoir à l'autre. Ces complications forment un réseau de contrescarpes, de redans, de chemins couverts, et de fortifications dissimulées, sorte de labyrinthe constitutionnel où les progrès des assaillants sont ralentis, les institutions mieux défendues, et les délais facilement prolongés d'ordinaire jusqu'à ce que les passions s'apaisent, les ambitions se marchandent mutuellement et les compromis s'entament de manière à empêcher un seul et même parti de triompher sur tous les points à la fois.

« Il faut, disait Hamilton, établir dans la nation souveraine tant de catégories différentes de citoyens, élus et électeurs, gouvernants et gouvernés, que l'accord complet d'une majorité inique devienne invraisemblable, sinon tout à fait impossible. Le corps politique doit être fractionné en tant de groupes distincts, correspondant à tant d'intérêts divers et opposés, que les droits des minorités et des individus ne puissent que difficilement être

mis en péril par les efforts réunis du grand nombre[1]. » C'est le partage des attributions, poussé presque jusqu'à l'émiettement. Et ce moyen, destiné en théorie à garantir la souveraineté du peuple contre les empiètements de ses propres délégués[2], a pour effet pratique de la restreindre et de l'affaiblir. Elle s'exerce par tant d'intermédiaires, peu ou point responsables, qu'elle perd notablement de son énergie avant d'atteindre à ses fins, comme un puissant mécanisme, dont le mouvement initial, transmis à distance, diminue par les frottements.

Discutable en principe, la doctrine de la division des pouvoirs vaut selon la manière de l'appliquer. Les Américains ne cherchent pas des combinaisons constitutionnelles raffinées afin d'agencer un gouvernement qui suive les moindres oscillations de la volonté populaire. Ils prétendent donner aux différents organes de l'État, représentant cette volonté à divers titres, une force de résistance suffisante pour se faire respectivement échec, de façon à modérer les uns par les autres les emportements et les réactions de l'esprit public. Dire que les

1. *The Federalist*, p. 400-401.
2. Voir plus haut, chapitre Ier, p. 4-5.

conflits sont voulus serait excessif; du moins sont-ils prévus et acceptés. Sans entretenir l'espoir chimérique de les dénouer par avance, on a pourvu les pouvoirs rivaux d'armes défensives surtout, afin que le combat ne fût pas mortel. On s'en remet, pour trouver les solutions possibles suivant les circonstances, au sang-froid, à la modération et au bon vouloir mutuel de tous.

En dehors de ces garanties d'ordre général, toujours précaires, le trait distinctif de la Constitution des États-Unis est de faire aux minorités leur part dans le gouvernement de la république; judicieux correctif apporté à la toute-puissance du nombre. Évitant les difficultés d'application de la représentation directe des minorités, les Américains ont pratiqué d'instinct et dès le début une méthode plus libérale encore. Ils admettent, en effet, des alternances et des réciprocités plutôt d'expédient que de système, qui, dans certains cas, font passer de la majorité à la minorité la décision des plus graves questions politiques. Mais le pouvoir accordé aux minorités reste négatif. Le grand nombre n'a plus la faculté de faire tout ce qu'il veut. La minorité qui lui met un frein, ne peut user de ce droit que dans une mesure limitée, non pour opprimer à son tour, ce qui serait un

autre genre d'injustice, mais pour se défendre, et pour retarder ou empêcher des innovations contestables. Cette sorte de véto des minorités, comparable au véto présidentiel, ne saurait se changer en instrument d'oppression ou d'attaque; c'est un simple moyen de préservation.

A tous les étages de l'édifice constitutionnel se trouve ménagé l'abri légal dont profitent les minorités. L'attribut fondamental de la souveraineté populaire, le pouvoir constituant même, n'est pas réservé exclusivement au grand nombre. Loin de là. Qu'il s'agisse de la création originelle ou de la révision ultérieure des institutions, on admet en principe aux États-Unis que la Constitution émane du peuple : telle est la fiction républicaine. La vérité historique apparaît tout autre.

D'abord, ce n'est pas du peuple en masse, ni même de ses représentants directs au Congrès que vint l'idée première de la convocation d'une Constituante. Ni plébiscites, ni meetings plus ou moins spontanés ne firent connaître sur ce point la volonté nationale. La célèbre Convention de Philadelphie dut son origine à l'initiative privée. Un petit groupe d'hommes d'affaires s'étaient réunis à Annapolis pour régler des difficultés commerciales. Ce sont eux qui proposent les premiers de

réviser la Confédération existante. Le Congrès se rallie à la proposition presque malgré lui. Quant au peuple, il n'intervient que pour élire les délégués à la Convention. Tout son rôle se borne là. Sauf leur mission générale de constituer, les délégués élus ne reçoivent aucune instruction précise, ne sont liés par aucun mandat étroit ou impératif.

Une fois rassemblés, ils délibèrent en pleine indépendance et, pour conserver entière leur liberté d'action, s'isolent avec soin des influences extérieures. L'œuvre constitutionnelle s'accomplit dans le secret, presque dans l'ombre. L'accès des séances est interdit aux profanes. On ne publie ni compte rendu, ni procès-verbal des discours, des projets, ou des votes de détail, avant l'achèvement définitif de l'ensemble[1]. Ce fut donc en réalité un conseil spécial, comptant à peine cinquante-cinq membres[2], un petit cénacle de personnages d'élite, complètement distinct et séparé de toute Chambre politique active, qui rédigea librement et à huis clos la Constitution américaine. Celle-ci

1. Voir Van Buren, *Political parties in the United States*, p. 56.

2. Voir Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*. Paris; 1840. T. I^er^, p. 188, note.

aurait-elle pu subsister honorablement pendant près de cent années si, au lieu d'être le fruit des débats paisibles de quelques hommes de mérite et de sens rassis, elle eût été l'œuvre tourmentée d'une grande assemblée représentative, si chaque article avait dû passer au feu des discussions passionnées et tumultueuses de délégués nombreux, délibérant en la présence et sous la pression des foules démocratiques?

Quand il s'agit d'adopter le projet présenté par la Convention, le pouvoir constituant du peuple ne s'exerça que dans des limites très restreintes. Aucune modification, aucun amendement quelconque ne pouvait être introduit à ce moment dans le texte proposé : on n'avait d'autre alternative que d'adopter ou de rejeter en bloc tout l'ensemble. Par surcroît de précaution, le pays ne fut pas consulté directement. Les électeurs de chaque État nommèrent des délégués à des Conventions locales qui devaient donner ou refuser leur adhésion aux institutions nouvelles. Cette opération complexe ne saurait être considérée comme l'équivalent d'un plébiscite déguisé. Les délégués ainsi élus ne formèrent pas simplement un collège de choix, chargé de se prononcer définitivement par un vote du second degré, mais sans débats préalables; les

Conventions d'État ne se virent nullement réduites au rôle effacé d'instruments passifs, ou de simples Chambres d'enregistrement des volontés populaires. Ce furent de véritables assemblées délibérantes dans toute la force du terme. On sait avec quelle maturité s'y poursuivirent les discussions [1].

L'œuvre constitutionnelle appartient donc bien d'abord et surtout à la Convention de Philadelphie, puis en seconde ligne aux diverses Conventions locales. En dépit du fameux préambule « Nous, le Peuple des États-Unis, décrétons et établissons », il faut reconnaître que les décisions prises par ces deux catégories d'assemblées ne peuvent être rapportées que très indirectement au peuple lui-même. Pour l'adoption, comme pour la création de la Constitution fédérale, les citoyens, en désignant des délégués sans injonction formelle ni mandat impératif, se bornèrent à déclarer par leurs votes en quels hommes ils avaient confiance, puis se reposèrent entièrement sur cette minorité d'élite du soin de rédiger, d'examiner et d'adopter en dernier ressort les lois constitutionnelles, d'après ses propres lumières et ses convictions. Ainsi se

1. Les discours et documents relatifs aux débats de ces diverses assemblées ont été réunis en plusieurs gros volumes sous le titre d'*Elliot's Debates*.

réalisait avantageusement le type de la démocratie représentative, fort éloigné de celui de la démocratie directe et radicale vers laquelle toute république semble fatalement poussée.

Au sujet du pouvoir d'amendement et de revision reparaît encore la fiction de la souveraineté populaire. Jamais cependant garanties plus importantes ne furent stipulées contre l'omnipotence du nombre. C'est le peuple, en théorie, qui exerce le droit de modifier les institutions, comme de les créer. Ce sont les minorités, même peu nombreuses, qui demeurent maîtresses en fait de laisser s'accomplir le changement réclamé ou d'imposer le maintien du *statu quo*.

L'initiative des propositions d'amendement appartient soit au Congrès fédéral, soit aux États particuliers. Mais aucun projet de cette nature ne peut être pris en considération à moins que les deux tiers des membres de chaque Chambre du Congrès ou les deux tiers des législatures locales n'y consentent par un vote approbatif. Il suffit donc de l'opposition du tiers plus un des membres d'une seule Chambre du Congrès ou du tiers plus une des législatures locales pour couper court à toute tentative de réforme constitutionnelle.

Même lorsque la proposition a réuni le chiffre

de voix nécessaire, le triomphe de la majorité numérique n'est pas assuré. Reste une dernière épreuve, dont les conditions sont plus sévères encore. Le projet n'acquiert force de loi que s'il obtient l'adhésion des trois quarts des États par l'organe de leurs législatures respectives ou de Conventions extraordinaires, selon le mode que le Congrès a proposé. Il suffit donc, cette fois, d'un vote négatif du quart plus une des législatures ou des Conventions locales pour que l'amendement soit définitivement écarté.

Les publicistes américains observent avec raison qu'il serait dangereux d'aller plus loin et d'exiger l'unanimité des suffrages. On risquerait, en effet, de subordonner la volonté et les intérêts de tous au caprice ou à la vénalité d'un seul. N'est-ce pas ce système exagéré qui précipita la décadence de la monarchie polonaise, dont chaque acte pouvait être entravé par le *liberum veto* d'un membre unique de la Diète? Tout en évitant cet écueil, la règle admise aux États-Unis permet à une faible minorité conservatrice de tenir tête à une forte majorité de novateurs et de maintenir malgré eux les institutions établies.

Par là se trouve corrigé ce que le pouvoir de revision, absolu en théorie, peut avoir d'excessif

et de périlleux dans l'application. Acceptant le droit qui s'impose comme conséquence du principe fondamental de la souveraineté populaire, les constituants de Philadelphie transigèrent avec le fait, dont ils s'efforcèrent d'atténuer la portée et les résultats par des combinaisons et des tempéraments prudemment ménagés.

Si la Constitution présentait un caractère de fixité inaltérable, s'il n'existait aucun moyen régulier d'améliorer les conditions du gouvernement d'après les données de l'expérience et les besoins nouveaux du pays, le peuple serait poussé à la révolution, ou condamné à une sorte de cristallisation politique. Si, d'autre part, l'exercice du droit d'amendement était livré à la merci des majorités, sans contrôle, sans restrictions ni limites d'aucune espèce, la mobilité perpétuelle, cette maladie organique des États républicains, amènerait infailliblement la confusion et l'anarchie. Les procédés légaux, inscrits dans le texte constitutionnel, ont pour effet d'écarter la violence révolutionnaire en permettant les réformes, et d'éviter les changements trop faciles grâce au véto des minorités; car ce véto est une conséquence indirecte de la forte proportion de majorité requise pour valider tout amendement.

En outre, l'intervalle, toujours assez long, qui sépare la discussion et la ratification définitive du projet proposé, peut se prolonger parfois des années entières. Cette méthode expectante donne le temps de la réflexion sans barrer la route au progrès. Sous ces épreuves répétées et dilatoires succombent seules les tentatives de revision dues à quelque entraînement passager, tandis que les modifications répondant aux vrais intérêts du pays finissent tôt ou tard par être adoptées. Les constituants, fort conservateurs, aimaient mieux se résigner à retarder une réforme utile que de laisser la voie trop largement ouverte aux innovations dangereuses.

Le droit d'amendement doit donc être considéré comme « un instrument destiné à satisfaire dans une certaine mesure l'esprit naturellement inquiet et turbulent des républiques, tout en protégeant la loi fondamentale contre les funestes effets de la précipitation, des préjugés, et de l'effervescence populaires[1]. » C'est une soupape de sûreté, mais la minorité en a la garde.

1. Voir Story, *Commentaries*, t. II, p. 574-575; et Curtis, *History*, t. II, p. 8. — Tous les amendements adoptés jusqu'ici, et il y en a de fort importants, le furent d'après les règles constitutionnelles rapportées plus haut. Quelques réserves doivent

Les États particuliers ont également recours à des Conventions spéciales lorsqu'ils veulent reviser leurs Constitutions ou en créer de nouvelles. Ici encore, un conseil peu nombreux est substitué à la masse des citoyens, qui n'interviennent que pour élire les délégués. Certaine école radicale va jusqu'à prétendre qu'une fois élues ces assemblées extraordinaires possèdent la totalité du pouvoir souverain. « Nous sommes, en tant que Convention, la souveraineté même de l'État, disait M. Peters à la Convention de l'Illinois en 1847. Nous sommes ce que serait le peuple de l'État s'il avait la faculté de se réunir tout entier. Nous pouvons dire comme Louis XIV : « L'État, c'est nous[1]. »

« Que ne peut faire légalement une Convention? écrivait Georges Dallas dans le *Pensylvanien* en 1836. Elle peut réorganiser le système social sur des bases absolument nouvelles. Elle peut même rétablir parmi nous l'esclavage, nous infliger les rigueurs d'un code draconien, annuler les chartes de nos cités, bouleverser l'ordre judi-

être faites seulement pour les amendements votés immédiatement après la guerre de la Sécession, c'est-à-dire dans des circonstances absolument exceptionnelles.

1. Jameson, *the Constitutional Conventions*, p. 292.

ciaire, suspendre à perpétuité le bill d'*habeas corpus*, et supprimer l'institution du jury. Certes ce sont là de terribles mesures, dont ne se rendront jamais coupables des hommes sensés et honnêtes. Je n'ai voulu en donner la nomenclature qu'à titre de specimen des droits absolus de nos Conventions constituantes[1]. » Quelles que soient les réserves d'application, si pareille thèse était admise en principe, si le peuple abdiquait aussi complètement sa puissance entre les mains de ses délégués, que deviendrait non seulement la réalité, mais la fiction même de la souveraineté populaire?

D'après une opinion plus modérée, conforme à la tradition prépondérante, les Conventions ne sont que des assemblées consultatives, et ne disposent pas du pouvoir exorbitant, surtout en république, d'imposer leurs décisions au pays. Ainsi se jugeait elle-même la Convention de 1787, qui rédigea la Constitution fédérale. John Randolph soutint la même doctrine, en 1829, dans une Convention de la Virginie. « Nous avons été envoyés ici en

1. Jameson, *the Constitutional Conventions*. — Un comité de la Convention de l'Illinois, réunie en 1862, publiait un rapport qui se prononçait également en faveur du pouvoir absolu des Conventions. *Ibid.*, p. 293.

qualité de conseillers du peuple, de médecins politiques, pour remédier aux maux dont souffre l'État, et non pour dicter des arrêts obligatoires [1]. »

Quelque importante que soit, d'ailleurs, au point de vue abstrait, la distinction entre ces théories opposées, les résultats pratiques ne diffèrent pas sensiblement dans les deux cas, et l'œuvre constitutionnelle appartient bien en propre à la Convention. En effet, lors même que le peuple de l'État particulier est appelé à ratifier directement et au suffrage universel la Constitution ou l'amendement qu'on lui présente, le vote n'a lieu que sur l'ensemble, par oui ou par non, sans modification ni retouche possibles. Le peuple souverain se voit ainsi condamné à cette seule alternative : soit, pour accepter la Constitution nouvelle, de subir certains articles qui peuvent être absolument contraires à sa volonté; soit, pour rejeter les clauses qu'il désapprouve, de repousser la Constitution tout entière, dont la nécessité impérieuse et l'urgence étaient pourtant reconnues par lui, puisqu'il avait élu des délégués spéciaux uniquement afin de la préparer. C'est donc toujours la carte forcée.

Aux prescriptions limitant la majorité dans l'exer-

1. Jameson, *the Constitutional Conventions*, p. 294.

cice des pouvoirs constituants, correspondent des règles non moins formelles, bornant aussi son action gouvernementale. Sans doute, la volonté du grand nombre, mise en lumière par les élections, détermine la direction des affaires publiques. Les majorités représentatives gouvernent et font les lois. Mais elles ont à compter avec la minorité opposante, qui, au lieu d'être réduite à ne combattre les majorités que par la parole, peut empêcher parfois certains de leurs actes.

On verra plus loin au moyen de quelles combinaisons diverses les Américains ont essayé de restreindre la puissance des assemblées législatives, organes essentiels de la souveraineté du peuple. A ne considérer que le rôle spécial de la minorité parlementaire, chacun sait que les deux tiers des suffrages, dans l'une et l'autre Chambre du Congrès, sont nécessaires pour donner force de loi aux bills frappés de veto par le Président, et soumis en conséquence à une délibération nouvelle. Par suite, il suffit qu'en cette occurrence le tiers plus une des voix dans une seule des deux assemblées se prononce contre le bill, pour que celui-ci soit définitivement écarté et que les votes de la grande majorité des législateurs demeurent lettre morte. Ici, les chiffres ont leur éloquence. La Chambre

compte 325 membres, le Sénat 76. L'opposition de 26 sénateurs peut donc annuler la volonté formelle de leurs 50 collègues et de l'unanimité possible des 325 représentants : 26 voix l'emportent ainsi sur 375.

Ce n'est pas tout. Des deux Assemblées formant le Congrès fédéral, une seule, la Chambre des représentants, émane de la nation même, sans intermédiaire. Elle est élue au suffrage direct, et proportionnellement à la population, tandis que chaque État indistinctement nomme deux sénateurs, quels que soient le nombre de ses habitants et l'étendue de son territoire. Par suite, le quart environ du peuple a pu posséder au Sénat autant de sièges que les trois autres quarts ensemble[1]. En outre, au lieu d'être élus directement par les citoyens, les sénateurs fédéraux sont choisis par les législatures locales, que la multiplicité de leurs attributions et la durée de leur mandat ne permettent pas de confondre avec de simples collèges électoraux réunis *ad hoc*, et obéissant aux injonctions du scrutin primaire. Ce procédé constitue donc moins une élection au deuxième degré, qu'une sélection

1. Voir *the North American Review*, novembre-décembre 1878, p. 363-364.

véritable, tendant à écarter de la haute assemblée les mandataires immédiats des masses électorales.

Or, chacun sait que le Sénat tient au Congrès la première place et joue le premier rôle. Non seulement il partage, sauf l'initiative des lois d'impôts, toutes les prérogatives de la Chambre, ce qui lui donne le moyen, en amendant ou rejetant un bill quelconque, de faire échec, malgré sa grande infériorité numérique, aux représentants directs du nombre; mais il exerce, à l'exclusion de l'autre branche législative, des droits d'une importance capitale. La Constitution l'associe dans une large mesure au pouvoir exécutif pour la nomination des principaux fonctionnaires fédéraux ainsi que pour la ratification des traités diplomatiques. Et c'est encore lui qui compose le tribunal chargé de juger le Président, les ministres, ou les magistrats de la Cour suprême, décrétés d'accusation par *impeachment*[1]. Contre cette Assemblée d'élite elle-même, des garanties supplémentaires sont stipulées. Toute adoption de traité, comme toute sentence judiciaire, doit réunir les deux tiers des voix. De sorte que la décision finale se trouve appartenir indirectement au tiers plus un des

1. Ce terme désigne la mise en accusation des fonctionnaires par la Chambre des représentants.

sénateurs, c'est-à-dire à la minorité de celle des deux Chambres qui représente le moins les majorités populaires [1].

Assurément l'organisation spéciale du Sénat des États-Unis et son influence prépondérante dans le Congrès tiennent en notable partie au système fédératif. Pour réussir à fonder l'Union, les grands États eurent la sagesse d'abandonner sur ce point le principe démocratique de la représentation proportionnelle au chiffre des habitants. Mais il est permis de croire que ce sacrifice n'aurait jamais été obtenu si la domination exclusive des majorités s'était imposée à titre de dogme, et si la tradition, d'accord avec l'instinct national, n'eût pas habitué les esprits à faire une place aux minorités dans le gouvernement de la république. Cette combinaison libérale ne paraissait pas une innovation, et ne choquait en rien les idées reçues.

D'ailleurs, les États particuliers, maîtres de régler leurs institutions intérieures, et affranchis des difficultés du pouvoir central, ne se montrent pas moins soucieux de fixer des bornes à l'omni-

1. C'est grâce à cette minorité de faveur que le Président Johnson, décrété d'accusation par la Chambre, fut acquitté par le Sénat, en 1868.

2. Voir chapitre VII, p. 169 et suivantes.

potence du nombre. Non seulement les Constitutions locales limitent par des prohibitions diverses la puissance des majorités législatives; mais les conseils municipaux eux-mêmes, ces représentants plus directs et plus immédiats encore des foules démocratiques, sont soumis à d'importantes restrictions. Ils ne possèdent pas le droit de prendre toutes les décisions à la simple majorité des suffrages. L'opposition de la minorité, réunissant un certain nombre de voix, peut empêcher les emprunts municipaux, et mettre son veto sur les dépenses excessives ou les mesures dangereuses auxquelles les municipalités des grandes villes ne se laissent que trop facilement entraîner[1].

Tel est donc à ce sujet l'esprit général de la doctrine américaine qui n'admet rien d'absolu. Le nombre n'ayant pas la vertu de transformer en bien ce qui est mal, la majorité peut avoir tort, et la minorité peut avoir raison. Il y a présomption qu'une loi, repoussée par un nombre de voix appréciable, n'est pas suffisamment bonne pour mériter de devenir définitive en dépit des objections soulevées. La prudence autorise en ce cas à suspendre le principe de la domination des

1. Voir *the North American Review*, novembre-décembre 1878, p. 364.

majorités, et à donner gain de cause provisoirement aux minorités opposantes.

Dans l'organisation du pouvoir exécutif, les constituants de Philadelphie se préoccupèrent également de mettre, autant que possible, à l'abri de l'influence des foules la nomination du premier magistrat de la République. Aussi adoptèrent-ils le système de l'élection à deux degrés et des collèges électoraux séparés par États. Leur plan échoua, il est vrai, et les collèges présidentiels, soumis à un mandat strictement impératif, ne sont plus depuis longtemps que des instruments dociles entre les mains des partis. Néanmoins, par suite de ces combinaisons compliquées, la Présidence peut échoir au représentant de la minorité nationale. C'est ce qui arriva notamment, en 1860, pour Lincoln et, en 1876, pour M. Hayes.

Lorsque l'élection n'aboutit pas, c'est-à-dire quand aucun des candidats n'a obtenu la majorité requise dans les collèges électoraux du second degré, on sait qu'il n'y a pas de scrutin de ballottage; la Chambre des représentants nomme le président de la République parmi les trois compétiteurs qui ont réuni le plus de voix. Les députés votent alors groupés par États, et les suffrages des deux tiers des États sont encore nécessaires

pour que l'élection soit définitive. En outre, la Chambre n'est nullement tenue de suivre les indications du vote populaire, et de fixer son choix sur celui des concurrents que les électeurs primaires ou les collèges présidentiels ont favorisé. Ainsi, en 1824, la Chambre des représentants écarta Jackson, qui pourtant avait une avance marquée sur ses deux rivaux, et désigna John Quincy Adams, quoique celui-ci eût recueilli tout au plus trente pour cent des votes primaires, et à peine le tiers des suffrages dans les collèges électoraux du second degré[1]. Il va de soi que les partisans de Jackson témoignèrent un mécontentement très vif. L'élu de la minorité n'en gouverna pas moins sans conteste pendant les quatre années de son mandat.

« La tendance de notre système politique, disait naguère, au sujet de l'élection présidentielle, un des organes les plus répandus de la presse américaine, est de reconnaître la puissance de la majo-

1. John Quincy Adams écrivait lui-même à propos de son élection à la présidence : « Cette dignité ne m'a pas été conférée dans des conditions propres à inspirer de l'orgueil, ou à satisfaire une légitime ambition. Car je ne l'ai pas tenue des suffrages incontestés de la majorité du pays, et j'ai été choisi ayant contre moi environ les deux tiers de la nation. » John Quincy Adams, *Writings*, t. I, p. 137.

rité quand celle-ci a déclaré nettement ses intentions, mais de se soumettre à la minorité dans les cas douteux. Le jugement définitif du débat se trouve renvoyé au scrutin suivant.... Si la nation n'est pas manifestement fixée dans son choix, mieux vaut lui donner le temps de la réflexion, dût-on subir un président de la minorité... C'est plus sage que de troubler la paix publique[1]. »

En matière d'élections, où la volonté du grand nombre doit prévaloir, particulièrement quand il s'agit de désigner le chef de l'État, on ne saurait aller plus loin, sous peine d'intervertir tous les rôles. Aussi, les combinaisons constitutionnelles qui peuvent imposer au pays pendant quatre ans l'élu de la minorité comme premier magistrat de la République, n'entraînent-elles cette conséquence extrême qu'autant que le scrutin primaire n'a donné à aucun candidat un avantage numérique assez marqué pour lui assurer une majorité sans conteste dans le collège électoral du second degré.

S'agit-il au contraire des droits que la Constitution garantit, la possibilité pour la minorité de les défendre n'est nullement limitée au cas où la majorité qui les a méconnus est douteuse ou insuf-

1. *The New-York Herald*, 12 décembre 1876, et 22 mars 1877.

fisante. Contre toute volonté inconstitutionnelle des majorités représentatives, les citoyens ont un recours légal, cette volonté fût-elle exprimée par des suffrages unanimes, revêtue des formes régulières de la loi, contresignée par le président, et appliquée par les agents exécutifs. Même alors, en effet, la force du nombre rencontre un dernier obstacle, le pouvoir judiciaire, qui doit tenir pour non avenu, dans les affaires soumises à sa juridiction, tout acte législatif en conflit avec le pacte fondamental.

Sur ce terrain nouveau, ce n'est point la minorité collective qui entre en lice, pas plus qu'il n'incombe aux tribunaux d'intervenir spontanément, et de casser d'office la loi pour faire respecter la Constitution. C'est au citoyen, personnellement lésé par la loi, qu'appartient la faculté de se défendre contre elle, et de prouver que la majorité parlementaire, en l'édictant, a dépassé les bornes prescrites. Une fois régulièrement saisi, le juge devient l'arbitre entre l'intérêt individuel et la volonté de la majorité représentative, formulée dans la loi. S'il estime que le législateur a réellement excédé les limites constitutionnelles, il ne tient nul compte de la loi en question et donne gain de cause à l'individu.

Ainsi le veut la théorie américaine, et ce serait un beau spectacle de voir la puissance abusive du nombre échouer invariablement au tribunal devant la réclamation légitime d'un simple citoyen, celui-ci fût-il seul en face du pays entier. Mais, par la faute des choses et des hommes, la lutte pour le droit n'a pas toujours un si heureux dénouement. Quelque courageuse et impartiale qu'elle puisse être, la justice, naturellement désarmée, ne saurait rester tutélaire qu'autant que les autres pouvoirs consentent à respecter eux-mêmes et à faire respecter ses sentences. Quant aux garanties nécessaires d'indépendance et de fermeté, on ne les rencontre guère dans les tribunaux des États particuliers de l'Union, où les juges, élus par le peuple et renouvelés sans cesse, sont les créatures du parti dominant qui attend d'eux des services et non des arrêts. La magistrature fédérale n'a-t-elle pas été accusée aussi, malgré sa supériorité incontestable, de ne s'être pas maintenue en toutes circonstances à la hauteur de sa mission ?

Les précautions multiples, prises afin d'échapper au despotisme du nombre, n'en caractérisaient pas moins la structure originelle des institutions politiques aux États-Unis. Ce serait une exagération poussée à l'extrême d'avancer, comme on

l'a fait, que le système américain constituait une sorte d'aristocratie[1]. Tout y était combiné cependant pour limiter l'omnipotence démocratique, pour permettre aux minorités de défendre leurs droits contre les empiètements et les passions des majorités législatives ou populaires. Ainsi se trouvait partiellement résolu le problème posé par Hamilton à la Convention de Philadelphie : « Le gouvernement ne doit être exclusivement livré ni au grand nombre ni au petit nombre; il doit appartenir à tous les deux[2]. » Maxime judicieuse, car si toute minorité n'est pas une élite, loin de là, toute élite est toujours une minorité.

Est-ce à dire que l'on gouverne avec des forces radicalement contraires? Évidemment non. La méthode libérale d'Hamilton suppose donc un accord tacite des partis sur le fond même des institutions. Il faut que la minorité, se renfermant dans son rôle légal et correct, renonce à l'emploi des procédés subversifs. Il faut que le parti numériquement supérieur, sans céder aux menaces d'une minorité violente ou déloyale, reste fidèle de son côté à la doctrine américaine, qui déclare factieuse

1. Eugen Schlief, *Die Verfassung der Nordamerikanischen Union*. Leipsig; 1880. P. 429.

2. *The Federalist*, p. 113.

toute majorité oppressive. Les conditions délicates, exigées par ce pacte de modération réciproque et de tolérance mutuelle, en montrent assez la fragilité.

Il est clair, d'ailleurs, que ces combinaisons enchevêtrées, ces partages et ces échanges de pouvoirs ont pour inconvénient inévitable de supprimer la responsabilité en la dispersant. Vaut-il donc mieux que la majorité soit laissée maîtresse absolue de faire ce qu'elle veut? On voit bien comment elle deviendrait par là plus despotique et plus brutale. Serait-elle plus responsable? Envers qui? Envers elle-même. N'est-ce pas poursuivre une chimère que de prétendre trouver la place quelconque d'une responsabilité effective dans un régime où, le souverain responsable étant tout le monde, l'irresponsabilité universelle semble érigée en principe de gouvernement?

VI

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE D'APRÈS LES TRAVAUX DE LA CONVENTION DE PHILADELPHIE.

« Tant valent les hommes, tant valent les institutions » est une maxime connue, dont les Américains font grand cas. Rien de plus sensé d'ailleurs. Les succès et les échecs en matière de gouvernement tiennent, pour une bonne part, au degré d'habileté ou d'inexpérience de chaque nation et de ses guides dans l'adaptation de certaines règles générales à sa situation et à ses coutumes particulières, ainsi qu'à ses intérêts nouveaux. Mais il ne faut pas méconnaître non plus l'influence exercée réciproquement sur les hommes par la nature, la forme et les principes fondamentaux

des institutions. La souveraineté populaire est-elle admise comme point de départ unique, le courant démocratique, découlant alors de la source même du pouvoir, devient presque irrésistible et menace de tout envahir; la moindre tentative, pour en modérer l'intensité périlleuse, prend dans l'opinion publique la couleur d'une attaque subversive dirigée contre l'essence de l'État [1].

Grâce à son bon tempérament national, l'Amérique se préserva quelque temps des conséquences extrêmes de la théorie. Elle dut aussi beaucoup au savoir-faire et à la sagesse de ceux qui dirigèrent ses premiers pas. Entre le bon sens des hommes et la logique des choses commença aussitôt une lutte dont les péripéties diverses éclairent l'histoire constitutionnelle des États-Unis.

Un savant historien, comparant la France et l'Amérique dans leur travail presque simultané d'organisation gouvernementale, à la fin du siècle dernier, observe que les idées absolues jouèrent un

1. On l'a bien vu en Amérique, où les fédéralistes, tels que Hamilton, John Adams, etc., qui avaient fondé les institutions, et s'étaient distingués dans la guerre de l'Indépendance, furent qualifiés de monarchistes, et bientôt exclus du pouvoir, parce que, tout en reconnaissant la souveraineté populaire, ils voulaient limiter la démocratie et maintenir la république dans les voies d'une sage modération.

rôle prépondérant sur les deux rives de l'Atlantique et réglèrent les destinées des deux mondes[1]. Cette remarque, fort juste si l'on considère les résultats plus ou moins lointains que devait amener le dogme de la souveraineté populaire, ne saurait s'appliquer aux travaux des constituants de Philadelphie. Il y avait bien, dès cette époque, aux États-Unis, une école radicale sur laquelle les abstractions sociales et politiques des écrivains qui préparèrent la révolution française semblent avoir eu grand empire. Le président Van Buren a beau prétendre que « le principe de la souveraineté du peuple germa spontanément dans les cerveaux américains[2] », il est permis de penser que l'influence de Rousseau et de ses adeptes favorisa tout au moins le développement des doctrines de la démocratie pure, dont Jefferson, et, après lui, Madison et Jackson se firent les plus ardents promoteurs.

Mais l'engouement partiel, excité aux États-Unis par certaine philosophie déclamatoire du XVIII^e^ siècle, fut loin d'y produire les mêmes effets immédiats qu'en France. « L'Amérique se guérit à temps de ces rêveries romanesques pour n'en pas

1. Voir Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, I^re^ partie, p. 26.
2. Van Buren, *Political parties*, p. 11.

être infectée[1]. » Aucune analogie n'existe entre les procédés suivis par les deux nations. C'est au dogmatisme que les constituants français de 1791 empruntent leur méthode. L'édifice qu'ils construisent, d'apparence pompeuse et symétrique, repose sur le sol artificiel des idées spéculatives, non sur le terrain solide des faits et des traditions. A peine élevé, on le voit tomber en poussière. Les constituants des États-Unis s'inspirent des coutumes du pays et des nécessités du moment. Au lieu de n'être plus qu'un « chiffon de papier philosophique », comme Governor Morris qualifiait notre Constitution de 1791, leur œuvre, bien que vieillie et modifiée, subsiste encore aujourd'hui.

L'Amérique elle-même trouvait dans sa propre histoire, longtemps avant la Séparation, un frappant exemple de la fragilité des institutions édifiées sur la pure théorie. En 1669, les colons de la Caroline récl ament une Constitution nouvelle. Ils la reçoivent toute faite d'Angleterre. C'était un système savant et compliqué, fruit des méditations de l'illustre philosophe John Locke. Dans leur naïf enthousiasme, les propriétaires souverains de la

1. Jared Sparks, *Mémorial de Governor Morris*, traduction française. Paris, 1842. Lettre à Washington, du 31 juillet 1789.

colonie se flattent d'apposer leur sceau à un document de la plus haute valeur, auquel ils présagent déjà une durée éternelle. Cette éternité fut de quelques années à peine. Dès 1693, la fameuse Constitution périt, sans même avoir jamais pu être complètement appliquée.

« Ce n'est pas à de puissants génies que nous sommes redevables de nos libertés, remarque à ce sujet l'historien Bancroft ;... les législateurs vraiment éminents de nos colonies marchèrent d'abord à tâtons comme de petits enfants[1]. » On pourrait en dire à peu près autant des constituants de 1787, qui ne se piquaient nullement d'être des métaphysiciens politiques. Loin de s'étudier à jeter les bases d'une cité idéale, ils agirent en hommes pratiques, cherchant à tirer le meilleur parti des événements pour combiner la moins mauvaise forme de gouvernement qu'ils purent, c'est-à-dire un État libéral, honnête, protecteur des intérêts légitimes, et ressemblant assez à la direction d'une grande famille laborieuse. Herbert Spencer les accuse d'avoir fait œuvre de théoriciens. Cette critique paraît se tromper de date. Les subtilités de doctrine ne furent guère imaginées que plus tard, pour

1. Bancroft, *Histoire des États-Unis*, t. II, p. 323.

permettre de plier les lois constitutionnelles aux exigences des situations et aux intérêts des partis.

Depuis le jour où l'on parla pour la première fois de convoquer la Convention de Philadelphie, jusqu'à l'adoption du pacte fédéral, presque tout, dans l'ensemble et le détail, porte l'empreinte de la méthode expérimentale, ou plutôt empirique. Le hasard même, si ce mot peut offrir un sens en histoire, a joué son rôle dans l'établissement définitif de la république américaine. « Notre Constitution, dit Curtis, n'a été que la réunion des moyens employés pour sauver la liberté des conséquences d'une anarchie menaçante... Née au milieu des traversés, des périls et des fautes, elle fut manifestement la fille des circonstances que l'on sut mettre à profit habilement, et le fruit de l'onéreuse expérience du passé [1]. »

Après la guerre de l'Indépendance, les États-Unis subirent une crise redoutable. Le gouvernement de la Confédération ressemblait à une ombre sans corps, suivant le mot de Washington, et le Congrès national, dont les décrets restaient lettre morte, n'était plus qu'un fantôme d'assem-

1. Curtis, *History*, t. I, *Preface*, p. XI, et p. 382.

blée, où les États daignaient à peine se faire représenter[1]. Chacun d'eux éludait ou violait ouvertement les clauses du traité conclu avec l'Angleterre. Les puissances européennes tenaient en suspicion un pays où l'autorité se montrait incapable d'imposer le respect des engagements publics. Le trésor fédéral était vide, la dette énorme pour l'époque[2]. Tant de symptômes d'une dissolution imminente inspiraient aux cœurs les plus fermes de vives inquiétudes sur l'avenir de la nation née d'hier, et qui paraissait prête à se déchirer de ses propres mains. Washington, au moment de résigner ses pouvoirs militaires, adressait au peuple cet appel presque désespéré : « Si nous ne concédons pas au Congrès les prérogatives nécessaires, tout va s'écrouler rapidement dans une anarchie et une confusion inévitables... Il ne nous restera plus qu'à regretter amèrement le sang versé, les richesses perdues sans résultat, les sacrifices faits en pure perte[3]. »

1. Le Congrès comptait tout au plus trente délégués, ne représentant que onze États.

2. Les finances privées se ressentaient naturellement du mauvais état des finances publiques. Une paire de souliers coûtait, dit-on, un billet de 100 dollars (500 francs). Wentworth Higginson, *Histoire des États-Unis*, p. 197.

3. Cité par Story, *Commentaries*, t. I, p. 177. — Plus tard, Washington écrivait encore : « L'édifice que nous avons mis neuf ans

L'esprit de découragement et de doute sur la valeur des institutions républicaines se répandait dans le pays et surtout au milieu de l'armée, qui voyait, malgré son dévouement, rejeter ses plus légitimes réclamations. Le colonel Lewis Nicola, respectable par son âge et son caractère, servit d'interprète aux sentiments de ses frères d'armes en écrivant une lettre au général Washington pour lui offrir la couronne royale. « Sans doute, ajoutait-il, jugera-t-on utile de donner au chef du nouveau gouvernement quelque nom d'aspect plus modeste (apparemment celui de dictateur ou d'empereur); mais toutes choses d'ailleurs une fois réglées, de puissants motifs militeraient en faveur du titre de roi, auquel divers avantages semblent attachés [1]. » Washington repoussa ces ouvertures. On regretterait qu'il eût cédé à

entiers à élever, au prix de tant de sang et d'argent, est maintenant ébranlé jusque dans ses fondements, et si on ne l'étaye pas, on le verra bientôt s'écrouler. » Lettre de Washington à Bushrod Washington, du 15 novembre 1786. Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. V, p. 127. — Le colonel Humphries s'exprimait sur le même ton : « Les grandes roues de la machine politique ne peuvent guère continuer longtemps à se mouvoir. » Cité par Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, 1re partie, p. 38.

1. Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. II, p. 178-179.

la tentation. Non pas que les États-Unis s'en fussent plus mal trouvés, mais une belle page et un exemple unique manqueraient à l'histoire du monde moderne.

Ce désintéressement rare ne pouvait toutefois conjurer les périls d'une situation qui empirait de jour en jour. Il est difficile, en effet, que le désordre dans les idées soit restreint au domaine politique. Bientôt les États ne se bornèrent plus à méconnaître les prérogatives essentielles du gouvernement central. Après le droit public, ce fut le droit privé qui succomba. Les législatures locales, s'immisçant dans les transactions conclues entre particuliers, modifièrent ou annulèrent les contrats civils, librement et régulièrement consentis. Des lois iniques supprimèrent les dettes individuelles, ou en autorisèrent le payement au moyen de valeurs dépréciées. Contre ces abus et ces violences, aucun recours ne restait aux citoyens. Il n'existait pas alors de pouvoir judiciaire fédéral, et la justice des États particuliers était réduite à servir de complice aux législatures. Pour l'honneur de la magistrature américaine, plusieurs tribunaux ne craignirent pas de protester : on les ferma brutalement. Le Congrès, étroitement limité dans son action, ne pouvait que dénoncer

les mauvaises lois, et en recommander l'abrogation[1]. Sa seule arme était l'influence morale, mais, comme le disait tristement Washington, « l'influence n'est pas le gouvernement »[2].

Pour couronner le tout, la guerre civile éclatait dans le Massachusetts. La république, qui n'avait échappé qu'à grand'peine, en 1783, au péril d'une sédition militaire[3], était menacée de ruine trois ans après par une insurrection du peuple.

Les révoltés réclamaient la suppression de la propriété, l'abolition de toutes les dettes privées et publiques. Un cinquième de la population prit une part effective au mouvement, dans lequel furent entraînés le Rhode-Island, le Connecticut, et le New-Hampshire. L'armée révolutionnaire,

1. Voir Curtis, *History*, t. I, p. 257 et suivantes; et Story, *Commentaries*, t. I, p. 354 et suivantes.

2. Lettre de Washington à Henry Lee, du 31 octobre 1786. Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. V, p. 122.

3. Le gouvernement de la Confédération s'étant trouvé dans l'impossibilité réelle ou prétendue de remplir, lors du licenciement de l'armée, en 1783, les engagements pécuniaires pris envers elle, un appel aux armes, connu sous le nom de *Newburg Adress*, fut lancé aussitôt. La modération patriotique des officiers, l'influence des généraux et surtout de Washington finirent par calmer, quoiqu'avec peine, l'effervescence militaire, et par obtenir de l'armée le sacrifice de ses justes droits. Voir Curtis, *History*, t. I, p. 164 et 185.

s'élevant au chiffre de douze ou quinze mille hommes, ne fut vaincue qu'au prix des plus pénibles efforts. « On peut difficilement se faire une idée, dit l'historien Curtis, des alarmes répandues dans le pays par ces troubles, et du danger extrême que courut alors la société [1]. »

Il y avait là de quoi détruire les illusions que l'enthousiasme de l'indépendance récemment conquise entretenait naguère encore dans les âmes. « La douceur du gouvernement et la vertu du peuple nous paraissaient en si parfaite harmonie, écrivait le général Knox, que nous nous flattions de ne pas ressembler aux autres nations du monde, où il est nécessaire d'appuyer les lois sur la force brutale. Nous constatons aujourd'hui que nous sommes des hommes dans toute l'acception du terme, c'est-à-dire que nous avons tous les caractères de turbulence par lesquels se distingue l'animal humain [2]. »

1. Curtis, *History*, t. I, p. 263-273; et John Marshall, *Vie de George Washington*, traduction française. Paris; 1807. T. V, p. 46-51.

2. Cité par Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, Ire partie, p. 31. — Washington écrivait également à la même occasion : « Ces circonstances offrent la triste preuve..... d'une chose peut-être encore plus fâcheuse, et dont il est plus pénible encore de se rendre compte, c'est que le genre humain, livré à lui-même, est incapable de se gouverner. » Lettre de Washington à Henry

Les difficultés sans cesse renaissantes furent le stimulant salutaire qui réveilla l'énergie des Américains et les tira de leur situation périlleuse. L'État de New-York s'opposait seul à ce que le Congrès fût investi du pouvoir d'établir certains droits de douane. Des commissaires spéciaux, représentant cinq États, se réunirent à Annapolis (Maryland), en septembre 1786, pour chercher les bases d'un accord. Ce fut l'occasion, habilement saisie, de modifier le gouvernement.

Bientôt, en effet, à l'instigation d'Hamilton, la Convention d'Annapolis émit le vœu que des délégués fussent nommés par les treize États avec la mission de préparer un projet de révision constitutionnelle. On reconnaît là le cachet de la race anglo-saxonne, qui a coutume de prendre comme point de départ des opérations politiques les plus vastes une simple question d'affaires, reposant sur des intérêts actuels et déterminés. Méthode raisonnable pour réaliser des progrès utiles, en évitant de provoquer des révolutions ou de se perdre dans le vague des théories spéculatives.

Au mois de février 1787, la législature de New-

Lee, du 31 octobre 1786. Jared Sparks, *Correspondance et Ecrits de Washington*, t. V, p. 121-122. — Voir aussi une lettre à Madison, du 31 mars 1788. *Ibid.*, t. V, p. 150.

York vota une résolution analogue à celle de la Convention d'Annapolis. Désormais le mouvement en faveur de la réforme devenait général, et l'heure paraissait venue de l'effectuer. Mais par quelle voie? A qui confier l'œuvre de salut? Au Congrès? C'était la condamner d'avance à échouer piteusement. Aucune illustration du pays, sauf Madison, ne figurait dans cette assemblée impuissante, composée de médiocrités obscures, sans autorité ni crédit. On se fût donc privé volontairement du concours de Washington, de Franklin, d'Hamilton, de Morris, de Randolph, et de tant d'autres, que le prestige du nom et des services rendus à la cause de l'Indépendance désignait comme les seuls capables de tenter, avec quelque chance de succès, une entreprise réputée presque inexécutable. Les témoignages sont unanimes sur ce point : la haute influence et les qualités personnelles des hommes de mérite qui siégèrent à la Convention de Philadelphie, purent seules triompher de toutes les résistances et faire adopter la Constitution [1].

1. Randolph écrivait à Washington au moment où celui-ci hésitait à accepter une deuxième élection à la présidence, en 1793 : « La Constitution n'aurait jamais été adoptée, si l'on n'avait pas su que vous l'aviez sanctionnée, et si l'on n'avait pas pensé

D'autre part, le péril ne semblait pas moindre d'accomplir la révision constitutionnelle en dehors du pouvoir légal, sans sa participation, et malgré sa volonté. Le plus léger choc aurait suffi pour renverser le Congrès. Mais cette assemblée chancelante était le gouvernement régulier de l'Union, et commandait le respect au moins à ce titre. La rupture brutale de l'unique et fragile lien qui rattachait entre eux les membres de la Confédération eût donné le signal des procédés révolutionnaires, dont les conséquences défient les prévisions des plus sages. Débuter par l'anarchie, n'était-ce pas risquer d'aboutir au despotisme? Aussi les meilleurs citoyens, hésitant à faire un saut dans les ténèbres, *a leap in the dark*, redoutaient-ils presque autant qu'ils souhaitaient la réforme. Et cependant il fallait se réformer ou périr.

« En considérant, au point de vue national, nos efforts pour modifier notre organisation politique, écrivait à ce propos Washington, on peut dire que que nous avons lutté bien plutôt pour l'existence même que pour la gloire. Car il resta longtemps douteux si nous survivrions comme république indépendante, ou si, déchus de notre force et de

que vous étiez disposé à la mettre en pratique. » Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. II, p. 298.

notre dignité fédérales, nous verrions une si vaste puissance se déchirer en chétifs et misérables lambeaux[1]. »

La situation fut sauvée à force de bon sens conservateur et d'abnégation patriotique. Les partisans de la révision, Hamilton au premier rang, voulurent légitimer les réformes en les mettant sous la sanction du Congrès, et donnèrent ainsi l'exemple de respecter le gouvernement légal, quoiqu'ils eussent démontré son insuffisance et la nécessité urgente de le remplacer. Ils firent décider que le Congrès existant aurait l'initiative de proposer la réunion d'une Convention constituante, et garderait en outre l'autorité après l'adoption définitive des lois constitutionnelles, jusqu'à un jour fixé d'avance. De plus, tous les engagements pris par l'ancien pouvoir devaient être scrupuleusement tenus en son nom par le pouvoir nouveau appelé à lui succéder.

De leur côté, les honnêtes gens du Congrès se résignèrent, dans l'intérêt de tous, à faire ouvertement aveu d'impuissance en confiant eux-mêmes à d'autres la mission de constituer qu'ils étaient incapables de remplir.

1. Cité par Story, *Commentaries*, t. I, p. 199. — Voir également Curtis, *History*, t. I, p. 362 et suivantes.

Enfin la nation sut s'élever à la hauteur de ces bons exemples. Elle laissa subsister tant bien que mal le gouvernement établi, à l'assaut duquel ses chefs ne la menaient pas. L'arbitrage des hommes d'élite réunis à Philadelphie fut accepté pacifiquement; et, lorsque la Constitution se trouva terminée, en septembre 1787, tout ce peuple de ruraux et de marchands eut assez de calme et de patience pour attendre deux années encore, jusqu'en 1789, que les institutions nouvelles fussent ratifiées et inaugurées. Du haut en bas de l'échelle sociale, les républicains des États-Unis repoussèrent la politique des « destructions nécessaires ». Quelque imparfaite que fût leur première ébauche gouvernementale, ils n'eurent garde de la supprimer avant de savoir que mettre à la place.

La séparation du pouvoir constituant et du pouvoir législatif, l'un des traits les plus marquants et l'une des dispositions capitales des institutions américaines, ne fut à l'origine qu'un simple expédient, suggéré par les circonstances à des conservateurs de bonne volonté. Depuis, les divers États de l'Union ont consacré cette distinction précieuse, l'ont admise en principe, et la maintiennent aujourd'hui comme une règle à peu près invariable. Ce sont toujours des Conven-

tions spéciales qui reçoivent la mission de constituer; elles restent complètement étrangères aux questions de la politique courante, tandis que les législatures, poursuivant parallèlement leur œuvre habituelle, se bornent strictement de leur côté à la discussion et au vote des lois ordinaires. Les attributions de ces deux catégories d'assemblées demeurent si essentiellement différentes, qu'en thèse générale une Convention constituante n'a pas même le droit de voter des fonds pour faire imprimer ses résolutions et les procès-verbaux de ses séances. Ce serait un empiètement sur le domaine des Chambres représentatives, qui seules peuvent inscrire une dépense au budget[1].

Ainsi s'atténuent quelques-uns des dangers inséparables de toute modification profonde dans la forme du gouvernement. Quand au contraire les assemblées législatives sont investies, par sur-

1. Il existe pourtant quelques dérogations à cette règle. Sans parler des assemblées constituantes qui ont parfois voté de menues dépenses, telles qu'honoraires de leurs membres et de leurs agents, frais de session, souscriptions charitables, etc., on peut citer certaines Conventions qui ont adopté des mesures fiscales importantes, principalement au sujet de la réorganisation (*Reconstruction*) des États du Sud après la guerre civile de la Sécession. Mais ce n'étaient là que des mesures extraordinaires, s'expliquant par des circonstances exceptionnelles. Voir Jameson, *the Constitutional Conventions*, p. 400 et suivantes.

croît, du pouvoir constituant, le conflit des principes, l'antagonisme des passions et des intérêts empêchent trop souvent de régler paisiblement et sans arrière-pensée les affaires quotidiennes. Inversement, les discussions ardentes que peuvent susciter les lois à l'ordre du jour, ayant leur contre-coup inévitable sur les débats constitutionnels, ne permettent pas d'y procéder avec le calme et la maturité nécessaires.

Il est à propos d'observer combien les circonstances les plus défavorables en apparence servirent les Américains. Ce fut l'incapacité notoire du Congrès qui les amena à charger une assemblée spéciale du soin de rédiger la Constitution, et ils rencontrèrent le salut dans ce qui semblait devoir causer leur perte. Mais le tact politique ne consiste-t-il pas précisément à tirer des situations compromises le remède opportun?

La première phase de la crise constitutionnelle se terminait ainsi par un résultat presque inespéré. « C'est un miracle, dit plus tard Hamilton à ses collègues de la Convention, que nous soyons ici à discuter librement et en paix sur le grave sujet qui nous occupe[1]. » On était loin d'ailleurs

1. Cité par Curtis, *History*, t. II, p. 137.

de croire au succès définitif. Plusieurs délégués, Washington entre autres, n'allèrent à Philadelphie qu'après avoir hésité longtemps [1]. Quand vint le jour marqué par le Congrès pour l'ouverture des séances, le deuxième lundi de mai 1787, la majorité des États n'étant pas représentée, il fallut s'ajourner à une date ultérieure..

Dès le commencement de ses travaux, la Convention se montra aussi divisée que le pays même. Si elle eût compté des membres nombreux, délibérant sous les yeux du public, tout porte à penser que sa mission conciliatrice n'aurait abouti qu'à une rupture éclatante. Mais les mandataires des États étaient en fort petit nombre, et ils décidèrent que les débats ne seraient pas divulgués. Le secret d'une réunion restreinte excluait toute crainte personnelle, facilitait les concessions d'opinions sans exiger de sacrifices d'amour-propre, et rendait inutile la déclamation chère aux foules, dont la vraie force réside dans les faiblesses de ceux qui consentent à tout pour leur plaire.

Tocqueville, constatant les progrès de la démocratie, dit « qu'il faut une science politique nou-

1. Onze États seulement se firent représenter à la Convention de Philadelphie.

velle à un monde tout nouveau [1] ». Certes, les Américains ne reculèrent pas jusqu'à l'imitation maladroite de l'antiquité. Nul d'entre eux n'imagina de tenter la restauration d'une république néo-grecque ou néo-romaine; aucun Héraut de Séchelles transatlantique ne fit rechercher les lois de Minos pour en doter son pays. Mais on s'attendrait vainement à trouver dans les discours de Philadelphie la révélation de théories inconnues, quelque chose comme le nouvel Évangile de la démocratie moderne. Le ton habituel des discussions indique des esprits droits, judicieux, pourvus du sens exact des possibilités, tenant en méfiance, autant par éducation que par instinct, les réformes radicales et les vastes systèmes, n'abordant que par le côté concret les problèmes du gouvernement, et se gardant par-dessus tout des utopies démocratiques et des procédés révolutionnaires. La plupart des constituants ne croient pas plus aux découvertes en politique qu'en morale. Combiner des éléments déjà connus, les approprier à la forme républicaine, rester fidèle dans l'ensemble à certaines traditions éprouvées, ainsi qu'aux

1. De Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, Introduction, p. 11.

éternels principes d'ordre et de justice, indispensables aux gouvernements et aux peuples, quels qu'ils soient, tel apparaît dans sa simplicité le programme de Philadelphie.

Loin de vouloir que tout soit nouveau chez eux, les Américains se défendent avec insistance d'être des novateurs. Hamilton s'attache à établir que la Constitution de 1787 offre de frappantes analogies avec les Constitutions préexistantes des divers États de l'Union[1]. » Cinquante ans plus tard, alors que le temps écoulé permet de juger l'œuvre froidement, en dehors des préoccupations de la crise constitutionnelle, Story rend le même témoignage : « Ce n'est pas un médiocre titre de gloire pour notre Constitution que d'avoir su prendre, non des théories nouvelles, mais la vérité expérimentale comme base de l'organisation politique des États-Unis[2]. »

Et les principaux éléments de cette organisation même, n'était-ce pas à l'Angleterre que l'Amérique les avait d'abord empruntés? Qu'on se reporte par la pensée à la guerre de l'Indépendance. Elle n'éclate pas sous l'influence de l'esprit révolution-

1. *The Federalist*, p. 639.
2. Story, *Commentaries*, t. I, p. 379.

naire au sens français du terme. Les chefs du mouvement de 1776 sont des conservateurs attristés, ne se résignant à rompre avec la métropole que par respect pour l'un des principes fondamentaux de la doctrine métropolitaine, le droit de voter l'impôt. C'est aussi la pratique traditionnelle des libertés anglaises qui prépare les colons à résister sur le terrain légal aux prétentions britanniques, et les rend capables d'accomplir avec sang-froid leur « révolution conservatrice ». S'ils se révoltaient contre les abus de pouvoir de l'Angleterre, ils gardaient religieusement la plupart de ses institutions. Plusieurs États maintenaient sans changement appréciable leur gouvernement primitif, qui, pour quelques-uns d'entre eux, se perpétua de longues années[1]. On s'en tenait même aux anciens termes, parmi lesquels celui de gouverneur sert encore à désigner aujourd'hui le chef du pouvoir exécutif dans les États particuliers. Nul ne songeait à proscrire ces dénominations consacrées, sous prétexte qu'elles rappelaient « les suppôts de la tyrannie ». Les plus ardents répu-

1. En 1818, l'État de Connecticut était encore régi par sa charte coloniale, remontant au roi Charles II. Le Rhode-Island conserva jusqu'en 1842 son gouvernement primitif.

blicains se ralliaient à cette sage méthode. Dans sa fameuse brochure, *le Sens commun*, dont le titre est à lui seul un symptôme, Thomas Paine félicitait vivement ses compatriotes des faveurs de la Providence, qui leur accordait l'occasion de se former un système gouvernemental réunissant à son avis « tout ce que la Constitution britannique offrait d'excellent en dehors de la royauté[1] ».

Les mêmes idées triomphèrent à la Convention de 1787. Pour la deuxième fois en dix ans, les Anglo-Saxons d'Amérique affirmèrent leur volonté réfléchie de conserver tout ce qu'il était possible des institutions anglaises, vénérées dès longtemps chez eux, où quelques esprits supérieurs les regardaient comme « la plus haute expression de la sagesse des hommes[2] ». Actuellement, les Américains du parti avancé se plaignent que leur république soit restée trop fidèle aux enseignements de la mère patrie[3]. Les autres s'en applaudis-

1. Charles Botta, *Histoire de la guerre de l'Indépendance des États-Unis d'Amérique*, traduction française. Paris, 1812-1813, t. II, p. 354.

2. Cette opinion de John Adams était partagée par Hamilton et la plupart des fédéralistes. Voir Van Buren, *Political parties*, p. 30 et suivantes.

3. M. Moncure Conway, citant l'auteur allemand Karl Blind, déplore avec lui que « la république américaine garde trop les

sent[1]. Éloges et critiques montrent également que les traditions héréditaires du *self government* britannique et des libertés provinciales furent les guides politiques des États-Unis. C'est encore vers « les cousins d'Angleterre » que certains réformateurs ne peuvent s'empêcher aujourd'hui de tourner les yeux. Ne prêchent-ils pas le retour aux règles du régime parlementaire pur et de la responsabilité ministérielle[2]?

En même temps, la Convention sut profiter de l'expérience acquise, et s'attacha surtout à corriger les défauts et à combler les lacunes d'un premier essai malheureux de gouvernement. Il n'existait pas de département exécutif sous la Confédération, et le triste spectacle de la faiblesse et du discrédit, dans lesquels était bientôt tombée l'autorité nationale, avait cruellement démontré les dangers d'un tel système. S'inspirant de ce qui se

traces des institutions monarchiques ». Moncure D. Conway, *Republican Superstitions, as illustrated in the political History of America*. London, 1872, p. 98.

1. « Notre Constitution contient tout ce qui est utile et précieux dans la Constitution et les lois de l'Angleterre. » Discours de M. Bingham, commissaire de la Chambre des représentants dans le procès du président Johnson, en 1868. *Supplement of the Congressional Globe*, 1868, p. 405.

2. Voir, entre autres, Woodrow Wilson, *Congressional Government, a study in American Politics*. Boston, 1885, *passim*.

pratiquait tout près d'eux, les constituants confièrent le pouvoir exécutif fédéral à un président, qui devait exercer dans l'Union entière des prérogatives correspondant à celles du gouverneur dans la sphère plus restreinte de l'État particulier.

Pareille méthode détermina l'organisation du pouvoir législatif. Dès longtemps, les habitudes traditionnelles des colons leur avaient fait adopter presque partout le partage de la représentation locale en deux Chambres, d'origine et d'attributions distinctes, comme l'une des garanties les plus efficaces de la liberté. Les Américains dérogèrent provisoirement à cette coutume, lors de la lutte contre l'Angleterre, en créant un Congrès formé d'une Chambre unique. Mais c'était moins une assemblée législative proprement dite qu'une sorte de conseil diplomatique, où siégeaient les délégués des Etats, chargés d'urgence de pourvoir à la défense commune. D'ailleurs, l'épreuve avait mal réussi. Les constituants revinrent donc à la tradition en instituant à côté de la Chambre un Sénat, dont l'analogue se rencontrait déjà dans la plupart des États particuliers, même durant la période coloniale[1].

1. Voir chapitre x, p. 296 et suivantes. — Le nom de Congrès

L'absence d'un pouvoir judiciaire central avait également causé les plus fâcheux embarras, chacun des treize gouvernements de la Confédération appliquant à sa guise les lois du Congrès. On y remédia par l'établissement d'une magistrature fédérale, investie, dans certaines limites, du droit de se prononcer sur la constitutionnalité des actes législatifs. Mais, ce droit, le juge américain l'avait toujours exercé. Les tribunaux fédéraux et les tribunaux d'États se distinguèrent donc principalement par une différence de juridiction.

Plusieurs questions importantes furent résolues par simple appel au bon sens. La Convention de Philadelphie ne parvenait pas à se mettre d'accord au sujet du président, que l'on songea d'abord à faire choisir par les Chambres. D'un autre côté, on tenait pour indispensable que les lois fussent soumises au contrôle du pouvoir exécutif. Celui-ci devait donc rester indépendant des assemblées par son origine. En conséquence, l'élection présidentielle fut remise au peuple[1].

fut maintenu pour désigner l'ensemble du pouvoir législatif fédéral, Sénat et Chambre des représentants.

1. Autre exemple. Un membre de la Convention ayant demandé que le chiffre de l'armée régulière fût irrévocablement fixé à 5,000 hommes, Washington présenta un amendement aux termes

Certaines clauses constitutionnelles, suggérées par un péril récent, eurent pour objet de l'éviter dans l'avenir. Chassé de Philadelphie peu de temps auparavant par une sédition militaire, le Congrès avait dû fuir précipitamment, sans que l'autorité locale de l'État de Pensylvanie, appelée à sa défense, eût réussi à le protéger[1]. Il s'était vu réduit à chercher un asile provisoire dans le New-Jersey. Assurément le souvenir de cette assemblée nomade contribua beaucoup à faire insérer dans le pacte fondamental l'article concernant la juridiction exclusive du Congrès sur le district où réside le gouvernement[2]. L'adoption de cette mesure empêchait indirectement qu'aucune des grandes cités commerciales existantes ne devînt la capitale politique de l'Union. Il en résulta que les émeutes, assez fréquentes dans les centres industriels et populeux, risquèrent moins de tourner en révolutions. Les pouvoirs constitués furent mis à l'abri des foules démocratiques qui violent les assemblées sans avoir jamais su les défendre, et

duquel aucun ennemi du dehors ne devait se permettre d'envahir les États-Unis avec plus de 3,000 hommes. Cette répartie topique fit aussitôt écarter la proposition. Voir Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. I, p. 199.

1. Voir Curtis, *History*, t. I, p. 220.

2. Voir Story, *Commentaries*, t. II, p. 123.

surprennent tout un pays par la ruine de son gouvernement, consommée entre deux soleils.

On sait que la capitale des États-Unis est une ville peu considérable et médiocrement peuplée, purement administrative et politique, dépourvue de commerce et d'industrie. Elle ne possède aucune autonomie provinciale, et n'est pas représentée dans le Congrès, à la domination immédiate duquel la Constitution l'a soumise, avec le district de Colombie tout entier. La loi d'exception qui la régit rappelle l'état de siège attribuant à l'autorité militaire le pouvoir absolu dans une place forte. Washington, sorte de Versailles démocratique, est la citadelle où le gouvernement fédéral se trouve chez lui et règne en maître. N'étant pas l'hôte d'une puissante municipalité, il n'a pas à craindre d'en devenir le prisonnier ou l'otage[1].

Bien des dispositions essentielles furent imposées par les conditions mêmes du système fédératif, dont l'influence plus ou moins directe se fait d'ailleurs sentir sur tout l'ensemble de l'œuvre constitutionnelle[2]. C'était naturellement à propos

1. La ville de New-York, la ville impériale, comme les Américains l'appellent, n'est même pas la capitale de l'État de New-York, qui a pour chef-lieu la petite cité d'Albany.

2. Voir chapitre VII, p. 165 et suivantes.

des questions mettant en jeu les intérêts opposés des divers États, que surgissaient les difficultés les plus graves. La Convention de Philadelphie ne parvint à les surmonter qu'à grand'peine. Maintes fois, pendant les quatre mois que se poursuivirent péniblement ses travaux, les conflits s'exaspérèrent au point qu'elle fut près de se dissoudre. Lorsque tout semblait perdu, on nommait un *comité de compromis*[1], spécialement chargé d'arrêter les bases d'une transaction. L'accord ne pouvait s'obtenir qu'au prix de sacrifices réciproques et de concessions difficilement arrachées. Force était de recourir à des expédients, à des combinaisons boiteuses qui ne satisfaisaient personne, et que le patriotisme faisait seul accepter par crainte d'une rupture imminente.

Jusqu'au dernier jour, les divisions subsistèrent. Quelques-uns des membres les plus illustres de la Convention, entre autres Washington, Franklin, Hamilton, Pinckney, Madison, hésitaient même à voter la Constitution nouvelle. Ils

1. Cet usage se pratique encore aujourd'hui. Quand les deux Chambres du Congrès ne sont pas d'accord sur le vote ou les termes d'une loi, elles nomment souvent un *comité de conférence*, chargé de chercher un terrain de conciliation. Voir chapitre VIII, p. 241-242.

s'y résignèrent cependant, parce qu'ils n'espéraient pas trouver mieux. La scène finale, telle que nous la dépeignent les historiens, avec une solennité voulue, montre bien les constituants pénétrés de la gravité des circonstances, et comprenant qu'ils n'avaient le choix qu'entre le vote du projet ou l'anarchie, et peut-être la guerre civile. « Washington se leva de son siège puis, sur le point de signer, resta un moment en suspens la plume à la main, et prononça ces paroles : « Si les États rejetaient la présente Constitution, toutes les probabilités sont que l'occasion ne se rencontrerait plus d'en rédiger une autre au sein de la paix; la prochaine serait écrite avec du sang[1]. »

Franklin, après avoir combattu pied à pied plusieurs articles, poussa l'abnégation jusqu'à prier ses collègues d'émettre sur l'ensemble un vote unanime. « J'adhère à cette Constitution, dit-il, par la raison que je n'en espère pas de meilleure, et que je ne suis nullement assuré qu'elle ne soit pas, en effet, la meilleure possible. Je sacrifie au bien public les opinions que j'ai manifestées sur ses défauts. Je n'ai fait part de mes critiques à qui

1. Curtis, *History*, t. II, p. 487.

que ce soit en dehors de cette enceinte, où elles sont nées et où elles mourront[1]. »

Cet honnête langage méritait d'avoir un écho dans le pays. Et, en effet, après beaucoup d'hésitations, et malgré leurs répugnances, les différents États finirent par adopter successivement le nouveau pacte fédéral[2]. Mais eux aussi ne s'y résignèrent qu'en considération du salut public. John Quincy Adams constatait plus tard que « le vote de la Constitution fut arraché à un peuple récalcitrant par l'écrasante nécessité[3] ».

Ce n'était pas là une entrée brillante sur la scène politique. La nation n'accueillait qu'avec découragement un système dont les auteurs mêmes admet-

1. Walker, *American Law*, p. 222.

2. A la réception du rapport de la Convention de Philadelphie, le Congrès vota, le 28 septembre 1787, à l'unanimité, les diverses mesures qui s'y trouvaient suggérées. Les Conventions des onze États représentés à Philadelphie furent convoquées. Dix adoptèrent d'abord. Puis, le 13 septembre 1788, le Congrès vota une résolution portant que les électeurs présidentiels se réuniraient le premier mercredi de février, et que la Constitution serait mise en vigueur le premier mercredi de mars 1789. Le nouveau Congrès s'assembla à New-York, le 4 mars 1789. L'État de la Caroline du Nord ne donna son adhésion qu'en 1789. L'État du Rhode-Island se rallia le dernier, en 1790 seulement. L'État de New-York avait adhéré juste à temps pour prendre part à la première élection présidentielle. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 191-192; et Wentworth Higginson, *Histoire des États-Unis*, p. 198.

3. Cité par Van Buren, *Political parties*, p. 63.

taient les défauts et prévoyaient les inconvénients probables, en se bornant à faire espérer du temps le remède possible. Et les constituants, nullement aveuglés sur les capacités de la démocratie, semblaient laisser entendre qu'il s'agissait moins d'une forme définitive de gouvernement à établir que d'une expérience à tenter[1].

Nuls peut-être ne furent plus surpris que les Américains du succès de leur loi constitutionnelle. Aussi, après quelque temps d'épreuve relativement heureuse, la défiance fit place à l'admiration. L'orgueil national s'exaltant, on alla jusqu'à dire que « la Constitution était une œuvre plus glorieuse pour la cause de la liberté que la conquête même de l'Indépendance[2]. »

1. « Les amis les plus chauds et les défenseurs les plus zélé de la Constitution ne prétendent pas qu'elle soit exempte de défauts. Mais ils ont trouvé que ces défauts étaient inévitables, e ils pensent que, s'il est probable que du mal en résultera, le remède arrivera aussi plus tard. » Lettre de Washington à Bushrod Washington, du 10 novembre 1787. Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. V, p. 156. — Voir également l'*Adresse d'adieu de Washington au peuple des États-Unis*, du 17 septembre 1796. *Ibid.*, t. II, p. 413-414. — Hamilton de son côté considérait « l'établissement d'une Constitution, fondée sur le libre consentement de tout un peuple, comme un véritable prodige dont on ne pouvait attendre l'accomplissement sans trembler ». *The Federalist*, p. 646.

2. Story, *Commentaries*, t. I, p. 193. — Voir également Walker,

Ces paroles ne sauraient être considérées cependant comme l'expression d'une foi naïve dans la puissance souveraine des formules pour résoudre toutes les difficultés politiques et sociales. Les plus ardents panégyristes de la Constitution des États-Unis sont loin d'y voir un mécanisme automatique (*self acting*), fonctionnant sans dérangement ni secousses, par l'effet de ce qu'on appelait autrefois chez nous le jeu régulier des institutions. Ils ne se lassent pas, au contraire, de répéter que les véritables garanties de sécurité, de liberté et de justice, résident dans l'effort constant, le bon sens quotidien, le savoir-faire pratique, et l'esprit conservateur des gouvernants et des gouvernés[1].

Peu enclins d'ailleurs aux illusions sur les vertus humaines, et encore moins sur la valeur intrin-

American Law, p. 32. « Aux États-Unis, le système politique atteint la dernière limite de perfection à laquelle il ait jamais été porté. »

1. « Nos institutions sont condamnées à périr, si le peuple est dépourvu du souffle vital qui peut seul les animer, les soutenir, les diriger dans leur action. » Story, *Commentaries*, t. I, p. 637. — « Nous tentons la plus grande expérience politique que le monde ait jamais vue, et les leçons de l'histoire tout entière nous avertissent de nous garder d'une aveugle et présomptueuse confiance. Du fond des tombeaux de toutes les républiques disparues, s'élève une voix pour nous dire que la vigilance la plus incessante et la plus clairvoyante peut seule conserver notre liberté ! » Walker, *American Law*, p. 19.

sèque des doctrines spéculatives, les Américains travaillent à combiner des institutions fortes pour maintenir les hommes auxquels ils ne se fient pas sans réserves, et en même temps laissent aux hommes une certaine somme d'autorité discrétionnaire, par méfiance des institutions dont ils prévoient les lacunes, comme par aversion des principes absolus dont ils redoutent les conséquences extrêmes[1].

Contre les détenteurs de la puissance, plusieurs précautions constitutionnelles sont prises sous forme de définitions précises de pouvoirs (*enumerated powers*) et de prohibitions explicites. Contre l'insuffisance éventuelle des institutions, on a cherché un palliatif en concédant par avance à ceux qui les appliquent une latitude assez grande sous forme de pouvoirs implicites et généraux (*incident powers*)[2].

Les plus importantes clauses de la Constitution

1. « Si l'on ne veut pas que la société entière tombe en pleine révolution à chaque situation critique, et soit remaniée de fond en comble à chaque génération nouvelle, on doit laisser à ceux qui dirigent le gouvernement une très large part de pouvoirs discrétionnaires, susceptibles d'une plus ou moins grande extension selon les circonstances, mais suffisamment flexibles. » Story, *Commentaries*, t. I, p. 313-314.

2. « Les pouvoirs énumérés ou spécifiés déterminent le but à atteindre ; les pouvoirs incidents ou implicites visent les voies et moyens. » Walker, *American Law*, p. 182. — « On doit s'en

fédérale sont marquées de ce double caractère. L'article Ier (section 9) porte que le droit d'*habeas corpus*, ce palladium des libertés civiles et politiques de la race anglo-saxonne, ne « sera pas suspendu, excepté lorsqu'en cas de rébellion ou d'invasion la sûreté publique l'exigera[1]. » C'est quelque chose d'avoir la certitude que les honnêtes gens ne seront pas arrêtés sans motif en temps de paix et d'ordre; ce qui, du reste, n'est pas l'usage dans les pays civilisés. Mais, pour ne pas trouver mieux, était-il besoin de la découverte d'un nouveau monde? C'est justement aux époques de guerre, de crise ou d'agitation, qu'il serait urgent d'avoir des

remettre, dans l'application pratique du gouvernement, aux fonctionnaires pour le choix des moyens, avec cette seule limite que les moyens soient appropriés à la fin et non prohibés. » Story, *Commentaries*, t. I, p. 319.

1. M. Conseil traduit ainsi : « Le privilège de l'*habeas corpus* ne sera suspendu qu'en cas de rébellion ou d'invasion, *et* lorsque la sûreté publique l'exigera. » M. de Tocqueville et M. Odent ont simplement reproduit la version de M. Conseil. Cette erreur d'interprétation, d'après laquelle le droit d'*habeas corpus* se réduisait presque à rien, n'a été corrigée que dans les traductions récentes. Voir L.-P. Conseil, *Mélanges politiques et philosophiques extraits des Mémoires et de la Correspondance de Thomas Jefferson*. Paris, 1833, t. I, p. 153; Paul Odent, *Commentaire sur la Constitution fédérale des États-Unis, traduit du commentaire abrégé de J. Story*. Paris, 1843. t. I, p. xx; et de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, t. I, p. 347.

sauvegardes efficaces et surtout immédiates; la Constitution américaine ne les procure pas plus qu'une autre. Car l'exception prévue à la fin de l'article abandonne au pouvoir discrétionnaire une part assez large pour restreindre singulièrement en pratique le principe posé au début. Profitant de cette latitude, le gouvernement central suspendit l'*habeas corpus*, durant la lutte de la Sécession, même dans les États fidèles.

Non moins élastique est la rédaction de la clause relative au droit de guerre, l'un des plus essentiels que puissent exercer les mandataires d'un peuple tenant à demeurer maître de ses destinées. Le projet de Constitution stipulait d'abord que le Congrès aurait le droit de *faire* la guerre. On objecta que le président risquerait ainsi d'être trop désarmé en cas d'attaque soudaine contre le pays. Deux membres de la Convention proposèrent de substituer le terme de *déclarer* à celui de *faire* la guerre, et leur amendement fut admis. Il n'y avait qu'un mot de changé. Mais, sous le couvert de ce changement inoffensif d'aspect, les constituants rouvraient la porte à l'arbitraire gouvernemental. Un président n'a pas besoin d'être bien retors pour provoquer ou alléguer une agression étrangère que son devoir lui ordonne de re-

pousser. La nation est dès lors engagée sans l'aveu de ses représentants, comme la courte histoire des États-Unis en offre plus d'un exemple. Il reste au Congrès à déclarer la guerre, déjà faite par le président.

En laissant de la marge à l'exercice des divers pouvoirs, on ne saurait éviter les abus. C'est là une conséquence évidente, à laquelle les Américains ne se flattent pas d'échapper. Toute autorité, quelque limitée ou étendue qu'elle soit, suivant la remarque de Story, est sujette aux abus par sa propre nature. Nulle institution humaine ne donnera jamais sur ce point des garanties rigoureuses. Il faudrait renoncer à déléguer la moindre part de puissance, si la première condition devait être l'impossibilité absolue d'en abuser [1].

Trop étroites et trop rigides, les Constitutions se brisent sous la pression des événements ou des idées nouvelles. Quand le gouvernement ne trouve aucune issue légale pour sortir d'une situation critique, il se voit réduit à sauter par les fenêtres. Les Américains n'ont pas voulu se lier par des

1. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 314. « L'argument tiré de l'abus possible est, par sa nature même, non seulement dangereux, mais destructif de toutes les bases du gouvernement. » *Ibid.*, p. 313.

formules strictes. Leur Constitution s'assouplit aux nécessités soudaines des circonstances, et fournit des expédients pour parer aux difficultés qu'il est impossible, sinon de prévoir, du moins de régler par avance à l'aide de solutions toutes faites[1]. Seulement, cette facilité d'accommodation aux mesures les plus diverses, et cette élasticité qui se plie à des explications contradictoires ont pour effet d'altérer d'une façon continue l'esprit du pacte fondamental. A la fixité du droit constitutionnel est substitué le régime des interprétations successives.

Certain cri de ralliement électoral, *principles not men*, donnerait à entendre que les États-Unis sont gouvernés par des principes et non par des hommes. Mais ces principes varient au gré des hommes qui pratiquent l'art de les commenter. Reprenant à son usage, avec plus ou moins de franchise, le mot topique du président Jackson,

1. « Sans doute les principes fondamentaux de la Constitution doivent être sauvegardés avec les plus grandes précautions.... Mais c'est en même temps le précepte de la vraie sagesse de savoir éviter l'étroitesse d'interprétation qui stériliserait toute la puissance vitale des institutions, ou forcerait le gouvernement à briser toutes les barrières constitutionnelles et à s'en remettre au peuple pour sa justification, d'après la dangereuse maxime : *Salus populi suprema lex.* » Story, *Commentaries*, t. II, p. 171-172.

chaque parti, tour à tour maître du pouvoir, « applique la Constitution comme il la comprend, non comme la comprennent les autres »[1]; et chacun la comprend surtout dans le sens de ses intérêts. La plupart des transformations constitutionnelles se sont accomplies pacifiquement. Mérite appréciable sans doute, qu'il ne faut pourtant pas exagérer. L'emploi de la violence devient superflu envers qui ne résiste pas, et, à ce compte, la Constitution américaine peut se vanter d'être inviolable. Car « elle a été trouvée assez flexible, dit M. Ezra Seaman, pour se prêter à toutes les exigences de la majorité du moment[2] ».

Quelles garanties positives assure une loi suprême dont le texte, si peu qu'on le sollicite, exprime les volontés de tous les partis, et sert indistinctement toutes les causes? Interprétée d'abord conformément aux saines traditions par les conservateurs qui l'ont fondée, la Constitu-

1. Message de veto du président Jackson au Sénat en 1832, relativement à la Banque nationale.— Madison soutenait la même opinion : « Comme les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont coordonnés, et obligés chacun à défendre et à soutenir la Constitution, il s'ensuit que tous les trois, dans l'exercice de leurs fonctions, doivent être guidés par le texte constitutionnel selon leur interprétation respective. » *Madison's Papers*, t. IV, p. 394; daté de 1834.

2. Ezra Seaman, *the American System of Government*, p. 20.

tion de 1787 reste sous leur direction un gage de bon ordre social et de libéralisme éclairé. Peu à peu, ses aptitudes libérales se perdent, et les freins qu'elle imposait à l'omnipotence du nombre sont moins efficaces. Elle pourrait, aussi bien que d'autres, devenir un instrument d'oppression, le jour où la république tomberait aux mains de la démocratie radicale, suivant une évolution naturelle qui aboutit fatalement à l'anarchie.

Considérée en elle-même, la Constitution des États-Unis est donc loin de réunir toutes les qualités que célébraient naguère encore ses admirateurs, mais que les conditions difficiles de son adoption ne comportaient pas. « Le fruit des délibérations d'une assemblée quelconque, écrivait Hamilton, offre nécessairement un mélange où se combinent les erreurs et les préjugés, ainsi que le bon sens et les lumières de ceux qui la composent. Le contrat destiné à relier entre eux treize États et à satisfaire des intérêts aussi multiples, ne saurait être qu'une transaction entre autant d'intérêts et de vœux différents. Comment la perfection serait-elle la conséquence de l'antagonisme d'éléments si divers[1] ? » Dans leur adresse

1. *The Federalist*, p. 642-643.

au Congrès, les membres de la Convention de Philadelphie présentaient modestement le pacte nouveau comme un ensemble de concessions réciproques, non comme l'idéal de l'art politique[1]. « Ni création divine, ni invention infernale, disait aussi Governor Morris, la Constitution de 1787 fut l'œuvre d'hommes honnêtes et simples[2] ».

Leur méthode de tâtonnement ne pouvait aboutir à un système logique et de belle ordonnance. Les constituants se bornent à établir successivement sur chaque point quels sont, d'après eux, en droit ou en fait, les principes essentiels, quoique souvent incompatibles. Sans trop chercher à les mettre d'accord dans les articles de leur loi constitutionnelle, ils les maintiennent en présence, sous réserve implicite de les laisser assouplir aux nécessités gouvernementales par des compromis ne devant pas aller non plus jusqu'à détruire les principes mêmes. De cet infructueux essai d'une synthèse d'idées discordantes, résulte une série de complications et de chocs entre des forces et des doctrines opposées,

1. « La Constitution que nous vous présentons aujourd'hui est le résultat d'un esprit d'amitié, de déférence, et de concessions réciproques que rendaient indispensables les circonstances particulières de notre situation politique. » Story, *Commentaries*, t. I, p. 191.

2. Jared Sparks, *Mémorial de Governor Morris*, t. I, p. 225.

entre les doctrines et les actes, entre la théorie et la pratique des institutions.

Il ne faudrait pas abuser de ce balancement entre les contraires, si cher aux Américains parce qu'ils y voient un gage de réalité, et un trésor de ressources pour les habiles. Serait-ce un pur paradoxe néanmoins d'avancer qu'en politique, et dans maintes choses considérables d'ici-bas, ce qui n'est pas contradictoire et irrégulier par quelque endroit ne saurait être ni vrai, ni viable, ni humain? Tout agencement trop symétrique des affaires de ce monde est artificiel et ne dure pas.

VII

LE SYSTÈME FÉDÉRATIF ET LES INSTITUTIONS LIBÉRALES.

La république des États-Unis ne constitue pas plus un gouvernement centralisé qu'une simple Confédération d'États souverains. Elle se rattache à une forme mixte, compliquée par le double exercice de deux souverainetés distinctes, que cent ans d'efforts n'ont qu'imparfaitement conciliées.

Comme la plupart des institutions de l'Amérique, le fédéralisme ne doit pas son origine à des conceptions abstraites. On l'organisa d'abord sans plan préconçu, sous la pression des circonstances. Le principe ne se dégagea des faits que plus tard, à la lumière des discussions dans les assemblées et des interprétations judiciaires, alors que les conflits surgissant entre les deux pouvoirs,

local et fédéral, eurent forcé les Américains à édifier la théorie rationnelle du système qu'ils avaient empiriquement établi, et à la combiner tant bien que mal avec le dogme de la souveraineté populaire [1].

Les commentateurs constitutionnels sont d'accord sur les points principaux de la doctrine. Quand l'Union fut fondée, le peuple, en qui réside la puissance suprême, pouvait, dans chaque État, enlever au gouvernement local toutes ses prérogatives et les transférer au gouvernement national, de manière à créer une seule et même république. Le peuple ne l'a pas voulu. Au lieu de dépouiller complètement l'État particulier de son autonomie, il ne lui a retiré que ceux des pouvoirs politiques dont la possession était jugée indispensable au gouvernement central pour le salut de la collectivité et la protection des intérêts individuels. De là deux autorités, souveraines chacune dans leur sphère d'action respective. L'autorité fédérale est investie de la plénitude des droits, strictement définis, auxquels l'État particulier a dû renoncer. Celui-ci, de son côté, conserve l'entier et libre usage de tous les droits qui lui restent.

1. Voir plus haut, chapitre Ier, p. 12 et suivantes.

Quant au citoyen, il se trouve personnellement lié par une double série de relations envers deux gouvernements distincts, dont la souveraineté s'exerce concurremment dans le domaine spécial que la Constitution leur a départi[1].

On s'explique les difficultés d'un problème posé en ces termes : deux gouvernements pour un seul peuple. Car, à proprement parler, le peuple fédéral n'existe qu'en vertu d'une abstraction; le peuple de l'État particulier est la seule réalité tangible et vivante. En outre, les deux souverainetés rivales, entre lesquelles doit être maintenue l'harmonie, sont elles-mêmes placées dans des conditions contradictoires, qui rendent encore plus laborieux le partage des attributions. La plus haute

1. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 214 et suivantes; Kent, *Commentaries*, t. I, p. 337, et *passim;* Curtis, *History*, t. I, p. 469 et suivantes; et t. II, p. 38 et suivantes; Walker, *American Law*, p. 30 et suivantes. — Le terme de *fédéral* s'applique au gouvernement central de l'Union, par opposition au gouvernement local des États particuliers. Les *fédéralistes*, contrairement à l'idée que ce mot éveille chez nous, étaient donc les partisans d'un gouvernement central puissant, et de l'attribution d'une autorité étendue et forte au Congrès *fédéral*, au pouvoir exécutif *fédéral*, au pouvoir judiciaire *fédéral*. Le célèbre ouvrage, intitulé le *Fédéraliste*, se distinguait précisément par des tendances centralisatrices, et combattait les doctrines particularistes dmises par la première Confédération, qui n'était qu'une ligue d'États souverains.

hiérarchiquement des deux, la souveraineté fédérale ou nationale, est précisément la plus lointaine, la moins à portée d'obtenir l'obéissance à ses décisions. Au contraire, la souveraineté locale ou d'État, inférieure en théorie, est celle qui, par le fait, agit le plus immédiatement sur les citoyens.

Le conflit permanent entre la suprématie de l'Union et les privilèges du *self government* provincial se mêle à tous les débats de la vie politique américaine; et, si l'on voulait en suivre pas à pas les diverses phases, il faudrait écrire l'histoire entière des États-Unis en trente-huit parties parallèles, autant que l'on compte d'États. Pour nous, l'intérêt de cette question complexe se réduit à rechercher jusqu'à quel point le système fédératif, imposé d'ailleurs par les circonstances, fut favorable ou nuisible au développement des institutions libérales.

Dès les premiers temps de l'Amérique se révèle la fragilité du lien collectif, et l'on a dit justement que les instincts particularistes étaient dans le sang même des colons[1]. L'historien Bancroft en découvre les traces au berceau de l'immigra-

1. Voir Von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika seit der Administration Jackson's*. Berlin, 1878, t. I, p. 5.

tion. Lorsque les colonies de Massachusetts, de Plymouth, de Connecticut et de New-Haven, menacées par les Hollandais leurs voisins et par les tribus indiennes, firent en 1643 un premier essai de Confédération partielle, sous le nom de Colonies-Unies de la Nouvelle-Angleterre, il fut spécifié que chacune d'elles conserverait sa juridiction locale [1]. Cette question de la souveraineté des États serait donc vieille de plus de deux siècles.

La résistance aux prétentions britanniques rapproche de nouveau les Américains; le Congrès qui se réunit en 1774 s'intitule national. Mais par une sorte de contradiction avec ce titre plein de promesses, les treize colonies, ne s'accordant qu'une seule voix à chacune, restent dans des conditions d'égalité parfaite. C'était la consécration du fractionnement fédératif, et le Congrès, conformément à l'idée qui s'attachait alors à ce mot, ressemblait plutôt à une réunion d'ambassadeurs de puissances indépendantes qu'à une véritable Assemblée représentative.

Pendant la lutte contre la métropole, cette organisation défectueuse apporta les plus sérieux obs-

1. Voir Bancroft, *Histoire des États-Unis*, t. II, p. 111-112. — Cette Confédération subsista jusqu'en 1686, sous le règne de Jacques II. Kent, *Commentaries*, t. I, p. 206.

tacles à la marche du gouvernement et à la conduite de la guerre. Tourmenté, harcelé par les rivalités, les obsessions et le mauvais vouloir des treize États confédérés, Washington ne savait comment répondre à leurs exigences et concilier leurs réclamations contradictoires. L'intérêt commun était sans cesse mis en péril par l'explosion des égoïsmes et des petites passions locales. La nomination des officiers de l'armée, divisée elle aussi, et recrutée parmi les milices coloniales, jalouses de se disputer l'influence et les commandements, suscitait mille tracas au général en chef. Quant au Congrès, tiraillé en tous sens par les États, il semblait frappé d'impuissance, et ce manque de direction politique, paralysant l'action militaire, arrachait à Washington des plaintes trop justifiées. « Je vois une tête disloquée en treize morceaux, écrivait-il à Joseph Jones, le 31 mai 1780; je vois une armée se fractionner en treize tronçons qui, loin de regarder le Congrès comme le pouvoir suprême, prétendent ne dépendre que de leurs gouvernements respectifs. »

Les bons esprits s'efforçaient en vain de réagir

1. Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. IV, p. 130. — Washington écrivait de même après la paix: « Il n'est peut-être personne qui ait éprouvé d'une manière plus

contre ces tendances dissolvantes, et d'éveiller dans les cœurs un sentiment national. « La tyrannie britannique a effacé les limites qui séparaient les colonies les unes des autres, s'était écrié Patrick Henry dès le début du conflit avec l'Angleterre; les distinctions entre Virginiens, Pensylvaniens, New-Yorkais, n'existent plus. Je ne suis pas Virginien, je suis Américain[1]. » Ce langage, inspiré du plus pur patriotisme, n'exprimait qu'une généreuse illusion. L'exemple de Patrick Henry rencontrait peu d'imitateurs, et le colon restait avant tout le citoyen de son État natal, auquel de longues et vivaces traditions l'attachaient invinciblement.

Encore la guerre formait-elle un lien forcé qui rapprochait les colonies par les impérieuses nécessités de la défense commune. Après la paix, ce lien fragile fut rompu, et le Congrès se retrouva en face de treize États souverains, sans affinités suf-

sensible que moi les mauvais effets de notre Confédération. La prolongation des hostilités et les dépenses qui en furent la conséquence, peuvent être avec justice attribuées à ses défauts. C'est là l'origine de plus de la moitié des embarras qui ont pesé sur moi durant le cours de mon commandement, et de tous les maux que l'armée a supportés. » Lettre à Hamilton, du 31 mars 1783. *Ibid.*, t. IV, p. 418.

1. Bigelow, *Les Etats-Unis en* 1863, p. 40.

fisantes d'origine, divisés d'intérêts, et presque ennemis. La lutte récente contre la suprématie de la métropole avait laissé dans les âmes un levain d'opposition à l'égard de toute autorité extérieure, et une méfiance incurable envers toute loi qui n'émanait pas directement des assemblées locales. Aussi chaque colonie, une fois émancipée, se montrait-elle résolue à ne rien sacrifier de sa puissance. Bientôt la vie politique se concentra dans les États particuliers, à ce point qu'ils négligèrent même d'élire des représentants au Congrès. Le gouvernement national, sorte de création artificielle, n'ayant guère de national que le nom, et ne subsistant que grâce au consentement de ses rivaux, semblait fatalement destiné à périr de consomption. Avec lui disparaissait rapidement tout ce qui avait un caractère général, et jusqu'aux institutions que le souci de l'indépendance à peine conquise aurait dû préserver. En 1784, un an après la cessation des hostilités, alors que les Anglais occupaient encore une partie du territoire, l'armée des États-Unis était réduite au chiffre dérisoire de quatre-vingts combattants[1].

Ce relâchement du pouvoir central ne profitait

1. Voir Kent, *Commentaries*, t. I, p. 219.

pas à la cause des libertés individuelles. Chaque État particulier, s'arrogeant le droit d'édicter des lois commerciales et des tarifs de douane, ne consultait que ses intérêts égoïstes, et traitait l'État voisin en étranger. Les immunités des citoyens américains se trouvaient donc constamment entravées, faute d'une autorité supérieure assez puissante pour prescrire une règle fixe et la maintenir envers et contre tous.

La première Confédération s'effondra d'elle-même parce que ses fondateurs, poursuivant la réalisation d'une chimère, avaient cru possible de concilier l'unité du gouvernement fédéral avec la souveraineté complète des gouvernements locaux. Dans leur fatuité juvénile, « les Américains rêvaient de surpasser le divin mystère de la sainte Trinité, et de faire que treize fût un, et qu'un restât treize[1] ».

« Établir l'union plus parfaite » devint donc le vœu des bons patriotes et le mot d'ordre de la Convention qui se réunit à Philadelphie en 1787. Ce désideratum convenait si bien aux exigences de la situation, que l'on prit soin de l'inscrire dans le préambule de la Constitution nouvelle. Il s'agis-

1. Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, 1re partie, p. 14.

sait, sans supprimer la forme fédérative, de remplacer la Confédération existante par un système plus fortement combiné, où le pouvoir central, cessant d'être réduit à gouverner par l'intermédiaire des États et selon leur bon plaisir, fût armé des moyens effectifs d'imposer directement l'obéissance aux citoyens, et possédât des agents à lui, capables d'assurer l'exécution de ses volontés. En même temps, l'État particulier devait conserver ses prérogatives dans la mesure compatible avec les intérêts généraux du pays. Le problème se compliquait donc encore davantage. Quelle serait la juridiction distincte de chacune des deux puissances rivales ? Comment déterminer les frontières de leur domaine respectif assez exactement pour empêcher leurs empiètements réciproques? Par quel procédé pratique réaliser pacifiquement sur un aussi vaste territoire la donnée spéculative des États libres dans l'Union libre ?

La tâche était si épineuse, que les plus habiles hésitaient à l'entreprendre. Madison la croyait presque au-dessus des forces humaines[1]. Et, en effet, la Convention de Philadelphie se partagea aussitôt en deux groupes à peu près égaux : d'un

1. Voir *the Federalist, Historical Notice*, p. 79.

côté, les fédéralistes, partisans d'un gouvernement national puissant et respecté; de l'autre, les défenseurs de la souveraineté des États [1]. Tout accord parut longtemps impossible ; et la Convention, au lieu d'établir « l'union plus parfaite », semblait destinée à consommer la dissolution définitive de cet assemblage disparate qui répondait mal au titre trompeur d'États-Unis. Si les fédéralistes finirent par l'emporter, c'est que les périls de la crise constitutionnelle rendaient solidaires leur victoire et l'existence même de la République. Était-ce bien une victoire? Trop de concessions avaient dû la payer pour ne pas en diminuer singulièrement l'importance. Plusieurs des combinaisons adoptées n'étaient que des palliatifs provisoires, et les difficultés véritables se trouvaient plutôt ajournées que résolues.

De tous les compromis originels, le plus gros de conséquences funestes fut celui qui lia la question de prépondérance politique à la cause de l'esclavage. Les constituants avaient décidé que le nombre

1. Les antifédéralistes s'appelaient alors *républicains*, par opposition aux fédéralistes qu'ils accusaient de tendances monarchiques. Ils échangèrent ensuite ce nom contre celui de *démocrates*, qui leur est toujours resté depuis. Le parti républicain actuel se rattache plutôt aux anciens fédéralistes.

des représentants des États à la Chambre démocratique du Congrès fédéral serait proportionnel à leur population respective. Toutefois, afin de donner satisfaction aux États esclavagistes, où les blancs étaient beaucoup moins nombreux que dans les autres, il fallut admettre qu'à la somme des citoyens de race blanche seraient ajoutés les trois cinquièmes du chiffre des noirs. Cinq esclaves équivalaient ainsi numériquement à trois hommes libres pour la répartition de la quotité représentative par États. Le Sud y gagnait vingt-cinq ou trente députés de plus qu'il n'aurait eu le droit d'en élire si l'on n'avait compté que les blancs[1]. En retour, les impôts directs devaient être frappés dans la même proportion. Mais, comme le remarquait plus tard Webster[2], le Nord n'obtenait là qu'une compensation nominale, les impôts directs étant presque nuls. Les États à esclaves profitaient donc seuls de cette transaction, que les

1. Suivant la statistique de M. Helper, le député d'un État libre, avant la guerre de la Sécession, représentait 91,935 hommes et femmes de race blanche, tandis que le député d'un État à esclaves n'en représentait que 68,725. Les États libres avaient 144 députés, les États à esclaves 90, alors qu'ils n'auraient dû en avoir que 60 d'après le chiffre de leur population blanche. Voir Bigelow, *les Etats-Unis en* 1863, p. 299.

2. Voir Benton, *Thirty years' View*, t. I, p. 138.

délégués des États libres à la Convention de Philadelphie qualifiaient déjà d'iniquité révoltante[1]. Le privilège politique attaché à « l'institution particulière », euphémisme décent imaginé pour désigner l'esclavage[2], devint ainsi l'un des ferments de discorde qui préparèrent de loin la guerre civile de la Sécession.

Au sujet de la question économique, les deux partis opposés ne conclurent également qu'une paix mal assise. Le règlement du commerce et des tarifs avait été la pierre d'achoppement de la première Confédération, parce que chaque État légiférait en maître sur ce chapitre, et sacrifiait le bien général à ses propres avantages. Pour faire cesser ce désordre, la Convention de Philadelphie décida que les lois relatives aux douanes seraient votées par le Congrès fédéral, à la majorité simple des voix. Mais l'uniformité de législation ne créait

1. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 451. Les propriétaires d'esclaves prétendaient, d'autre part, que les esclaves devaient être représentés à titre de propriété.

2. Ce fut, dit-on, sur la demande des délégués du Nord que les termes scabreux d'esclaves et d'esclavage furent rayés du projet de Constitution, et remplacés par des périphrases inventées pour rassurer la pudeur nationale, mais « cachant mal les hontes de la république ». Quincy Adams, cité par Von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten*, t. I, p. 249.

pas l'unité d'intérêts. A l'anarchie commerciale on ne faisait que substituer l'oppression douanière. Qu'était-ce, en effet, que cette majorité du Congrès, investie désormais du droit de réglementer souverainement le commerce des États-Unis? Non pas une majorité représentative vraiment nationale, comme dans une république homogène, mais la majorité des mandataires d'un groupe d'États, coalisés par leurs intérêts égoïstes pour opprimer légalement les États rivaux. Cette fois, c'était le Sud qui risquait d'être à la merci du Nord et de l'Est. Le conflit latent ne pouvait manquer de se réveiller à la première occasion.

Sur d'autres points, le système fédératif a produit des résultats plus heureux. Il permet aux minorités de prendre une solide position défensive, ce qui est la condition du libéralisme loyalement pratiqué. Non seulement rien n'empêche le parti battu aux élections nationales de disposer de la majorité locale dans certains États; il peut encore, à la faveur des diverses échéances électorales, avoir pour lui l'une des deux Chambres du Congrès[1]. Là se trouve une garantie contre

1. Ainsi, tandis que le pouvoir exécutif et le Sénat appartenaient aux fédéralistes, les républicains (appelés plus tard démocrates) avaient la majorité à la Chambre des représentants

l'écrasement du petit nombre par le plus grand. Ces combinaisons ne sauraient d'ailleurs porter de bons fruits que s'il n'existe entre les partis rivaux aucun désaccord essentiel sur les principes fondamentaux des institutions[1].

Un des plus notables services rendus par le fédéralisme aux Américains consiste dans les facilités qu'il leur a offertes pour la création d'un sénat à la fois puissant et populaire. Car le problème de constituer un sénat valide semble à peu près insoluble dans les démocraties où l'assemblée la plus démocratique, étant de beaucoup la plus forte, rompt tout équilibre, et annule les autres pouvoirs par sa prépondérance excessive. Les né-

vers la fin de l'administration de John Adams. Au président républicain (démocrate) Jefferson, s'appuyant sur une Chambre de même opinion, s'opposait un Sénat dans lequel les fédéralistes dominaient encore. Sous Jackson, chef du parti démocrate, l'opposition whig fut d'abord maîtresse du Sénat. Aujourd'hui, le président, M. Cleveland, est démocrate, tandis que le Sénat est républicain. Bien plus, il y a quelques années, la majorité dans les deux Chambres du Congrès était démocrate, pendant qu'au fauteuil présidentiel siégeait un républicain, M. Hayes. Mais cela tenait aux combinaisons électorales défectueuses par suite desquelles la présidence peut échoir au candidat de la minorité nationale.

1. Dès que cette condition cesse d'être remplie, l'avantage des États fédératifs se retourne aussitôt contre eux ; la minorité d'opposition est alors traitée avec la dernière rigueur, témoin la guerre de la Sécession et l'oppression du Sud qui en fut la suite.

cessités, les préjugés mêmes du fédéralisme préétabli ménagèrent aux républicains d'Amérique cette chance favorable qu'une Chambre haute se forma spontanément chez eux et conquit bientôt une place plus importante que l'assemblée issue du suffrage direct.

Antérieurement à la Convention de 1787, et longtemps avant la Séparation, chaque colonie possédait bien un Conseil, ou sénat particulier, composé de manière à contre-balancer plus ou moins la puissance de la Chambre représentative[1]. Fidèles à la méthode expérimentale, les constituants de Philadelphie s'inspirèrent des modèles qu'ils avaient sous les yeux. Mais l'originalité du sénat fédéral réside en ceci, que tous les États sans exception y sont représentés sur le même pied, et ne nomment chacun que deux sénateurs. Les conditions du système fédératif et les traditions de la souveraineté locale exigeaient qu'il en fût ainsi, les petits États réclamant une compensation à la perte de l'égalité absolue dont ils bénéficiaient dans le Congrès de la Confédération primitive. Leur indépendance et leurs droits eussent couru trop de risques, si le principe de

1. Voir chapitre x, p. 296 et suivantes.

la proportionnalité avait réglé dans les deux Chambres le chiffre de la représentation.

Ce compromis obligé souleva d'abord de part et d'autre les plus vives récriminations. Personne ne prévoyait que le sénat fédéral deviendrait l'un des maîtres moteurs de la Constitution, en même temps que le gardien vigilant des libertés provinciales. Sa prépondérance avérée [1] tient surtout à ce qu'il est non pas un mécanisme artificiel, mais un rouage naturel du gouvernement, ou mieux encore un organe vivant du corps social. Sa création et sa forme furent déterminées par les conditions du régime antérieur à son existence. Il émane de la première réalité politique qui ait apparu sur le sol américain, les États coloniaux. Il est soutenu

1. « On peut dire du Sénat des États-Unis qu'il n'y a probablement pas sur la terre d'Assemblée législative dont la mission soit plus variée, plus intéressante, et plus essentielle au salut public. » Story, *Commentaries*, t. I, p. 507. — « Le Sénat est l'un des organes les plus puissants et les plus actifs du gouvernement américain. » Discours de Clay, *passim*, cité par Benton, *Thirty years'View*, t. II, p. 399. — « Il est l'ancre de salut de la Constitution américaine. » Walker, *American Law*, p. 93. — « On doit se mettre dans l'esprit que le Sénat des États-Unis est aujourd'hui le pouvoir prépondérant. » *The Nation*, 6 avril 1876, p. 222. — Les critiques mêmes des rares adversaires du Sénat témoignent de sa force. M. Moncure Conway le trouve trop puissant. Voir *Republican Superstitions*, p. 10 et suivantes; 53 et suivantes.

par le premier sentiment qui ait fait battre le cœur du colon, l'amour ineffaçable de son État natal. « Mon État particulier, voilà ma patrie, » s'écriait Fisher Ames, six ans après l'adoption du pacte constitutionnel [1]. Le sénat est comme le faisceau de ces traditions; là doit être cherché le secret de sa force.

En thèse générale, on pourrait craindre qu'une assemblée si puissante et si peu nombreuse ne se transformât en oligarchie tyrannique. Mais, par essence et par origine, le sénat américain est le représentant des immunités et des intérêts provinciaux. C'est lui qui, dans le gouvernement central, personnifie les doctrines décentralisatrices. Comment le défenseur attitré des États menacerait-il leur autonomie, absolument solidaire de sa propre cause, la véritable raison d'être de son existence et de sa mission ?

L'Amérique est partiellement aussi redevable au fédéralisme de l'organisation définitive de son pouvoir judiciaire national. Les tribunaux des États particuliers possédaient une large faculté d'interprétation. Ils exerçaient le droit d'examiner, avant

1. Cité par Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, Ire partie, p. 24, note 2.

d'appliquer les lois, si elles étaient conformes à la Constitution locale, faute de quoi ils les tenaient pour non avenues. Le juge, devenant ainsi l'arbitre de la validité des actes législatifs ayant trait aux affaires portées devant lui, pouvait dans une certaine mesure arrêter les empiètements des Chambres sur les autres départements de la puissance publique ou sur les libertés individuelles, et rappeler chacun au respect des limites prescrites.

La Constitution fédérale superposa aux gouvernements d'États un gouvernement national, muni de tous ses organes, législatif, exécutif et judiciaire. Elle créa de la sorte toute une hiérarchie gouvernementale, et détermina des limites nouvelles qui devaient séparer les deux catégories de gouvernements plus encore que les divers pouvoirs du gouvernement supérieur. Cette complication contenait en germe des conflits dangereux que la prudence conseillait de prévoir, surtout entre les deux autorités rivales, celle des États particuliers et celle de l'Union.

« Notre loi constitutionnelle, dit Curtis, confère des prérogatives peu nombreuses mais positives au gouvernement central, afin que celui-ci puisse garantir au peuple de chaque État les avantages

et les bienfaits que les administrations locales seraient incapables de lui assurer. Elle impose de même des restrictions précises aux peuples et aux gouvernements des États particuliers pour les empêcher de commettre des abus de pouvoir au détriment de la prospérité commune[1]. » A quoi serviraient ces prohibitions, comme le remarquait Hamilton[2], si aucune sanction n'en faisait observer la lettre et l'esprit? Les constituants imaginèrent d'abord d'armer le Congrès d'un droit de veto sur toutes les décisions des treize législatures. En vue d'éviter les retards, Madison proposa de nommer des commissions qui se rendraient dans chaque État pour y donner leur assentiment aux lois urgentes[3]. Mais, outre son étrangeté et les difficultés matérielles d'application, ce procédé avait un inconvénient capital aux yeux des Américains. L'ingérence perpétuelle du Congrès fédéral dans les travaux des législatures particulières eût supprimé de fait l'autonomie des États, mis en tutelle pour leurs moindres actes. Or le problème consistait à établir l'ordre hiérarchique et l'harmonie entre les deux souverainetés, pro-

1. Curtis, *History*, t. II, p. 432.
2. Voir *the Federalist*, p. 587-588.
3. Voir Curtis, *Ibid.*, t. II, p. 551 et suivantes.

vinciale et nationale, sans anéantir l'une au profit de l'autre.

Cette mission délicate convenait parfaitement au pouvoir judiciaire supérieur. En effet, tout conflit entre les gouvernements locaux et le gouvernement central peut prendre la forme d'une contestation juridique entre parties, et impliquer à ce titre l'interprétation par les tribunaux aussi bien de la Constitution ou des lois des États-Unis, que des Constitutions ou des lois locales [1]. La solution des litiges intéressant la nation entière revenait de plein droit à l'autorité judiciaire nationale, au moins en dernier ressort. Admettre dans ces matières la compétence souveraine de la magistrature des États particuliers, c'eût été confondre les juridictions et compromettre la paix publique. Chacun des États aurait reconquis par là les moyens de fixer lui-même ses propres devoirs et ses privilèges; la suprématie de l'Union serait devenue illusoire. On ne sortait pas du

1. C'est exactement dans ce sens qu'il convient d'entendre les termes de « cas judiciaire s'élevant au sujet des lois et de la Constitution des États-Unis ». Voir Jonathan Elliot, *the Debates in the several State Conventions, on the adoption of the Federal Constitution, as recommended by the general Convention at Philadelphia, in* 1787. Philadelphia, 1859, t. V, p. 483.

chaos dans lequel la Confédération succombait[1].

Une simple extension du système pratiqué par les juges locaux suffit pour que le pouvoir judiciaire fédéral, usant de la même prérogative d'interprétation constitutionnelle, mais dans une sphère plus haute, se trouvât en situation de régler indirectement par ses sentences les conflits surgissant entre l'autorité centrale et celle des États. Cet arbitrage suprême, dont la légitimité fut souvent contestée en droit, ne se montra pas toujours efficace en fait contre l'âpreté des revendications provinciales. Toutefois, « plusieurs questions des plus irritantes et des plus dangereuses pour la sécurité commune furent heureusement résolues par les tribunaux de l'Union »[2]. Leurs arrêts successifs établirent une sorte de jurisprudence politique, favorable au maintien de la hiérarchie et à la protection des libertés individuelles[3]. Car la défense de l'individu est toujours le point de départ du recours ouvert en justice contre l'ar-

1. Voir Curtis, *History*, t. II, p. 377 et suivantes ; et Story, *Commentaries*, t. II, p. 377 et suivantes.

2. Kent, *Commentaries*, t. I, p. 478.

3. Les tribunaux des États-Unis saisirent souvent l'occasion de préciser les limites entre le gouvernement de l'Union et les gouvernements des États particuliers. Voir principalement à ce sujet

bitraire législatif soit des gouvernements particuliers, soit de l'Union même.

Instituées afin de resserrer le lien fédéral, la Cour suprême des États-Unis et les différentes Cours qui en relèvent[1], doivent peut-être réciproquement au fédéralisme la persistance des conditions spéciales qui ont sauvegardé jusqu'ici leur caractère essentiel. Tandis que les fonctions de la judicature locale sont devenues électives à court terme, les juges fédéraux conservent seuls le privilège de la nomination hiérarchique et de l'inamovibilité. A part la difficulté générale d'amender la Constitution des États-Unis[2], cette heureuse exception tient à ce qu'il n'y a pas de peuple fédéral, et en conséquence pas de corps électoral permanent auquel puisse être dévolue la mission de nommer la magistrature supérieure. Le scrutin national qui a lieu tous les quatre ans pour le choix du président de la République, est déjà une cause assez

l'opinion du *Chief Justice* Marshall dans l'affaire Mac Culloch contre le Maryland. Curtis, *Reports of Decisions in the Supreme Court of the United States*, t. IV, p. 420 et suivantes.

1. Outre la Cour suprême des États-Unis, siégeant à Washington, il y a dans les États particuliers des Cours fédérales de district et de circuit.

2. Pour qu'un amendement soit adopté, il faut, comme on l'a vu plus haut, que les trois quarts des États y consentent.

grave d'embarras et d'agitations. Pourrait-on multiplier sans danger une opération aussi laborieuse et mettre en mouvement la nation entière, c'est-à-dire le peuple de trente-huit États, chaque fois qu'une vacance se déclarerait dans l'un des tribunaux de l'Union? Faute d'électeurs naturels, les juges fédéraux échappent au joug de l'élection : c'est ce qui fait leur force et explique leur influence. Quel discrédit les aurait depuis longtemps frappés, s'ils avaient dû se mêler aux querelles des partis et se plier à des alliances compromettantes pour briguer un siège et enlever des votes, comme cela se passe aujourd'hui dans la plupart des États particuliers, où les magistrats, à la dévotion du suffrage populaire qui les élit et les remplace au gré de ses fantaisies, n'offrent plus les garanties suffisantes d'indépendance et de dignité.

Au moyen de toutes ces transactions, dont quelques-unes compensaient à peine par leurs avantages les inconvénients des autres, les constituants n'avaient réussi qu'à négocier un *modus vivendi* avec le fédéralisme. La solidité future du pacte nouveau inspirait de vives inquiétudes à ceux-là mêmes qui venaient de l'adopter. Franklin raconte que, le 17 décembre 1787, au moment de la signature finale à la Convention de Philadelphie,

il considérait le soleil gravé sur le fauteuil du président de l'Assemblée, et se demandait tristement si cet emblème représentait l'astre de l'Union à son lever ou à son déclin [1].

Et, en effet, le dernier écho des fêtes données pour célébrer la promulgation de la loi constitutionnelle ne s'était pas encore éteint [2], que déjà toutes les questions se posaient derechef, comme si aucune n'avait été résolue. Qu'est-ce que la Constitution? L'instrument d'une république nationale, ou une ligue, un traité, un simple contrat? Quelles sont les parties contractantes? Quel en est le véritable auteur? Qui l'a ratifiée? Qui peut l'annuler? Quels devoirs prescrit-elle? A qui appartient le droit de prononcer sur les infractions commises?

1. Voir Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, I^re^ partie, p. 45-46.

2. A l'occasion de ces fêtes se manifesta déjà le goût des Américains pour les cortèges allégoriques, tels qu'on en voit aujourd'hui chez eux dans toute élection quelque peu importante. A Philadelphie, par exemple, « la Constitution était représentée par un char pompeux, en forme d'aigle, traîné par six chevaux, et dans lequel se tenaient assis les juges de la Cour Suprême, portant la Constitution encadrée et fixée au bout d'un bâton que surmontait le bonnet de la liberté, et où l'on pouvait lire, écrits en lettres d'or, ces mots : « Le Peuple ». Plusieurs autres allégories figuraient *la Déclaration de l'Indépendance, l'Alliance française, le Traité de Versailles*, etc. » Wentworth Higginson, *Histoire des Etats-Unis*, p. 199.

Ce n'étaient pas là des problèmes de pure théorie, imaginés pour amuser les loisirs des politiciens de cabinet. Les réalités les plus positives entraient en jeu et, suivant les solutions admises, le gouvernement pouvait être ébranlé jusqu'aux bases et menacé dans son existence[1].

A ces questions multiples, les partis faisaient des réponses contradictoires, et pourtant chacun tirait de la Constitution même ses preuves et ses arguments. C'est que tout le débat reposait sur une équivoque. Trop de précision dans les termes eût infailliblement amené l'échec de la Convention de Philadelphie. Les délégués des États, divisés d'opinions et d'intérêts, n'étaient parvenus à s'entendre qu'en évitant de s'expliquer. L'élasticité forcée de la rédaction avait permis aux deux partis adverses d'accepter un même texte dans l'esprit le plus contraire. Tandis que les fédéralistes regardaient la Constitution comme la loi suprême, émanant de la volonté directe du peuple, non du bon plaisir des États, les antifédéralistes n'y voyaient qu'un simple contrat, consenti par des États souverains, qui restaient libres en conséquence de le dénoncer à leur

1. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 214.

guise, et de ressaisir leur pleine indépendance[1].

Après le principe même de la Constitution, chacun de ses articles était âprement discuté. On sait qu'outre un certain nombre de prérogatives, plus ou moins expressément spécifiées, le Congrès fédéral a reçu en termes généraux tous les pouvoirs *nécessaires* pour assurer l'exercice de ses pouvoirs définis[2]. Mais où s'arrête la nécessité ? Où commence l'abus ? Là surtout s'ouvrait un vaste champ d'interprétations et de controverses. Le gouvernement pouvait y trouver des prétextes pour justifier toute mesure arbitraire, et l'Opposition devait y chercher des armes contre l'usage le plus légitime de l'autorité[3].

Rien ne manque d'ailleurs à la confusion, car les partis en Amérique ne sont pas demeurés d'accord avec eux-mêmes sur l'exégèse constitutionnelle. On les voit tour à tour échanger leurs doctrines durant le cours de ce long débat, relatif aux droits des États, qui troubla profondément le pays pendant trois quarts de siècle. Le pré-

1. Voir plus haut, chapitre I^er^, p. 12-17.

2. Article I, Section VIII de la Constitution des États-Unis. Voir plus haut, chapitre VI, p. 146.

3. Principalement à propos de l'établissement d'une Banque nationale, des chemins et canaux à construire dans l'intérieur des États (*national improvements*), etc., etc.

sident Hayes remarquait naguère que l'opinion successivement soutenue par chacun d'eux, dépendait de leur situation respective par rapport au gouvernement de l'Union[1].

Les antifédéralistes (appelés depuis démocrates), ces champions fougueux des immunités provinciales, qui avaient adopté pour devise favorite : « La méfiance envers le pouvoir central est la pierre angulaire de la liberté »[2], deviennent centralisateurs actifs dès qu'ils sont les maîtres. Leur chef Jefferson, une fois parvenu à la présidence, ne songe qu'à étendre l'action de l'autorité fédérale. Madison et surtout Jackson suivent le même exemple. Quand des conflits violents éclatent plus tard au sujet de l'esclavage, le parti démocrate, gouvernant alors, veut contraindre les États libres à livrer les esclaves fugitifs en dépit des lois locales qui les protégeaient. Oublieux de ses anciens principes particularistes, il affirme la prépondérance de la législation nationale, et qualifie de forfaiture toute prétention en faveur de la souveraineté des États. Ce même parti, qui avait toujours refusé de reconnaître la juridiction arbitrale de la Cour

1. Voir *the Atlantic Monthly*, février 1880, p. 274.
2. Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, Ire partie, p. 72.

suprême, notamment sur la question de la Banque des États-Unis, s'empresse de l'admettre dès que l'arrêt rendu dans la célèbre affaire Dred Scott[1] semble servir les intérêts des esclavagistes. Les présidents démocrates, Pierce et Buchanan, n'hésitent même pas à employer la force pour imposer le respect de la suprématie fédérale. Viennent la déchéance du parti et l'avènement des républicains, les rôles changeront de nouveau. C'est au nom de la souveraineté locale que les démocrates du Sud, reprenant leur vieux drapeau, feront la guerre de la Sécession[2].

1. Ce jugement, qui rendait la liberté à une famille tenue pour esclave, fournit à la Cour l'occasion d'aborder la question de l'esclavage et de déclarer que cette institution avait autant de droit à être protégée que toute autre forme de propriété. Voir James G. Blaine, *Twenty Years of Congress, from Lincoln to Garfield*. Norwich ; 1884. T. I, p. 131.

2. A ce moment même, les Américains séparatistes donnèrent une nouvelle entorse à la logique. L'article V de la Constitution fédérale, aux termes duquel l'assentiment des trois quarts des États suffit pour faire adopter un amendement, avait été violemment attaqué par les antifédéralistes, comme portant atteinte aux droits des États particuliers, dont le quart pouvait être ainsi contraint de subir un amendement qu'il avait repoussé par ses votes. Les États du Sud se révoltent au nom de la souveraineté locale, et se donnent une Constitution particulière. La théorie du principe pour lequel ils combattaient, aurait exigé que l'unanimité des États fût requise pour valider tout changement constitutionnel. Or l'article relatif à cette question prescrivait au contraire

Le parti adverse jouait le même jeu. Tombés du pouvoir après l'avoir exercé douze ans[1], les fédéralistes semblaient prêts à déchirer de leurs propres mains l'œuvre de centralisation gouvernementale qu'ils avaient eu tant de peine à faire accepter. Leur illustre chef Hamilton, dont le patriotisme se révoltait contre cette sorte de suicide, les accusait lui-même de comploter le démembrement de l'Union[2]. S'agit-il de livrer des esclaves fugitifs, réclamés en vertu des lois fédérales, les whigs des États libres du Nord et de l'Est se cantonnent, pour résister aux sommations, dans la vieille forteresse des droits des États, désertée par les démocrates[3].

que la majorité, non plus même des trois quarts, mais des deux tiers seulement des États, suffirait pour qu'un amendement eût force de loi. Le tiers des États pouvait donc se trouver lié malgré lui.

1. Pendant les deux présidences successives de Washington et la présidence de John Adams, de 1789 à 1801.

2. Discours prononcé à Albany, le 10 février 1804, cité par Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, I^re^ partie, p. 168.

3. Lors d'une contestation soulevée entre l'État de la Virginie et l'État du New-York, au sujet d'esclaves fugitifs, Seward, de New-York, refusant de livrer les noirs, disait : « J'ai cru que la résistance à la sommation qui m'était faite serait regardée comme ayant pour objet de maintenir la souveraineté et l'indépendance de cet État, et, par suite, de tous les autres. » *Seward's Writings*, du 24 octobre 1839 ; cité par Von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten*, t. I, p. 467, note 1.

En 1856, les républicains débutent dans la carrière politique par l'adoption d'une *platform* si affirmative des immunités locales qu'un élève de Jefferson ne l'eût pas désavouée. Quatre ans plus tard, ayant le président Lincoln à leur tête, ils font volte-face, et, durant la guerre de la Sécession, ils deviennent les ennemis acharnés de cette même souveraineté des États, en face des confédérés du Sud, qui la défendent.

Après le triomphe définitif de l'Union, non seulement le Sud pacifié se voit exclu de la vie politique nationale, et privé de toute représentation au Sénat ainsi qu'à la Chambre du Congrès; les républicains s'emparent de son administration intérieure, contrairement aux prescriptions constitutionnelles, et disposent en maîtres des droits électoraux, dont les blancs sont dépouillés au profit des noirs. Ces lois d'exception n'ont qu'un but hautement proclamé : on veut en finir une fois pour toutes avec la doctrine subversive de la souveraineté des États. Certes, jamais principe ne parut plus irrémédiablement condamné. Qui se serait alors attendu à le voir renaître sous les auspices mêmes du parti qui ne reculait devant aucune mesure extrême pour l'anéantir?

L'élection présidentielle de 1876 réservait au

pays cette surprise. Tant de fraudes étaient dénoncées de toutes parts, que l'entente ne parvenait pas à s'établir sur la supputation des suffrages. Le candidat républicain, M. Hayes, et le candidat démocrate, M. Tilden, prétendaient chacun être élu. Si la Commission de quinze membres, investie de pleins pouvoirs pour trancher le différend, vérifie les élections en détail, les démocrates semblent assurés de la victoire. Si elle s'en tient simplement à l'examen des procès-verbaux officiels, certifiés par les États particuliers, M. Hayes l'emporte d'une voix sur son concurrent. La majorité de la Commission des Quinze est républicaine. Elle s'avise que, d'après la Constitution, les États sont souverains en matière électorale; ses scrupules lui interdisent de commettre un empiètement, et de s'immiscer dans le contrôle des scrutins locaux. La question des fraudes est donc écartée, le résultat des procès-verbaux reste acquis, et M. Hayes se trouve président. Les républicains estimèrent, ce jour-là, que la doctrine des droits des États avait son mérite; et plus d'un légiste retors, comme il n'en manque pas, dit-on, de l'autre côté de l'Atlantique, dut sourire à la pensée que les démocrates étaient battus avec leurs propres armes.

Au milieu de ces fluctuations de principes, se dégage la cause permanente et profonde des discordes : la distinction des partis correspondait à une ligne de démarcation géographique nettement tracée. C'est dans ce caractère sectionnel, selon le terme consacré, que résidait le danger spécial des luttes politiques aux États-Unis. Il y avait un véritable antagonisme économique entre le Nord, avec sa population libre, industrielle, commerçante, et le Sud, producteur agricole, vivant du travail de ses esclaves[1]. Aussi, dès 1798, la proposition de Hamilton, secrétaire du Trésor (ministre des finances), d'inscrire les dettes locales au compte de la nation fut-elle le premier signal du conflit entre les États, plutôt juxtaposés que fondus ensemble. « Ces dettes, ne s'élevant qu'à la somme de 25 millions de dollars, avaient été contractées pourtant dans l'intérêt de la

1. Les plus éminents hommes d'État du Sud paraissent avoir toujours considéré l'esclavage comme indispensable à l'existence même de leur pays. Pinckney disait, dès les premiers temps, devant la législature de la Caroline du Sud : « Je ne me suis point départi des vues que j'exposais il y a deux ans. Tant qu'il restera dans la Caroline un pouce de terrain marécageux à défricher, je ne consentirai jamais à la suppression ni à la restriction du commerce des esclaves. » Discours du 17 janvier 1788, cité par Rudolph Doehn, *Die politischen Parteien in den Vereinigten*

cause commune de l'Indépendance. Leur adoption n'en fut pas moins accompagnée de tant d'intrigues, de corruptions, et de discussions violentes au Congrès, que les affaires restèrent en suspens dans les deux Chambres. Plusieurs États furent poussés au bord de l'abîme de la séparation, et l'Union entière se vit en péril de dissolution immédiate[1]. » Pour faire accepter paisiblement la solidarité des devoirs et des charges, il aurait fallu pouvoir décréter du même coup la solidarité des intérêts. Déjà, surtout parmi les planteurs du Sud, on caressait des espérances de rupture. « Nous sommes trop faibles actuellement pour nous maintenir seuls en dehors de la Confédération, écrivait le Virginien R. B. Lee, en 1790... Mais, lorsque notre population atteindra son chiffre normal, je me flatte que nous saurons briser le lien qui nous rattache aux autres États, afin d'être les

Staaten von Amerika. Leipsig; 1868. P. 23. — Et, le 7 février 1837, Calhoun, sénateur de la Caroline du Sud, lançait en plein Sénat cette audacieuse affirmation : « L'esclavage est un bien, un bien positif, et la base la plus sûre pour des institutions libres. » Cité par Von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten*, t. I, p. 242.

1. Discours de Benton au Sénat en 1840. Benton, *Thirty years' View*, t. II, p. 173. — Voir également Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. II, p. 274 et suivantes.

maîtres chez nous[1]. » Plus tard, le petit-fils de Lee commandait en chef les troupes des États dissidents pendant la guerre de la Sécession[2].

En 1798, sous la présidence de John Adams, successeur de Washington, deux États, la Virginie et le Kentucky, revendiquent leur indépendance. Ils adoptent des résolutions presque identiques, dans lesquelles est affirmé leur droit de décider eux-mêmes, en vertu de leur souveraineté, si les décrets du gouvernement central sont contraires aux stipulations constitutionnelles, et

1. *The Federalist, Historical Notice*, p. 78, note. — En 1793, Jefferson, engageant Washington à se laisser porter une deuxième fois à la Présidence, lui écrivait ces mots, qui dénotaient le peu de cohésion des États : « Le Nord et le Sud se tiendront ensemble, s'ils peuvent se tenir à vous. » Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. II, p. 296.

2. Le général Lee désapprouvait personnellement la Sécession, qu'il attribuait aux manœuvres des politiciens. « Il pleura des larmes de sang, écrivait sa femme, lorsque commença cette terrible lutte dont il prévoyait les désastres. Mais, comme homme et comme Virginien, il se crut strictement obligé de combattre pour la Virginie, qui avait proclamé son indépendance. » Après la guerre, il travailla à la réconciliation du Sud et du Nord. Aussi avait-il conquis le respect même des populations restées fidèles à l'Union. Il mourut en 1870, entouré de l'estime générale et de l'affection profonde des habitants du Sud, dont il était devenu l'idole. Jacob Harris Patton, *Concise History of the American People, from the discoveries of the Continent to* 1876. New-York; 1876. P. 972-973.

doivent en conséquence être tenus pour nuls et non avenus. Cette doctrine, connue sous le nom de *nullification*[1], réduisait à rien l'autorité fédérale, et menait à la dislocation inévitable de l'Union. Elle marqua d'une façon précise le point de départ des États du Sud dans la voie d'opposition particulariste où ils se trouvaient fatalement engagés.

Tant que les forces respectives des deux grandes sections géographiques du pays se balançaient presque au Congrès, chacune d'elles était assurée de pouvoir s'y défendre contre l'autre. Mais cet équilibre risquait sans cesse d'être détruit à la Chambre, dont les membres sont élus proportionnellement au chiffre des habitants. La population, d'abord à peu près égale des deux côtés, se développait moins rapidement dans le Sud que dans les régions septentrionales, où affluaient les émigrants

1. Ce terme paraît avoir été employé pour la première fois dans les *Nouvelles Résolutions du Kentucky*, du 14 novembre 1799. « Les différents États, attendu qu'ils sont souverains et indépendants, ont le droit indiscutable de juger les violations de la Constitution, et une *nullification* est le moyen légal que les États souverains doivent opposer à l'exécution d'actes soi-disant constitutionnels. » Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, Ire partie, p. 128. — Les *Résolutions de la Virginie* avaient été rédigées par Madison, et les *Résolutions du Kentucky* par Jefferson, qui n'avoua en être l'auteur que vingt ans après.

et les capitaux, attirés par le mouvement commercial et industriel [1].

Les États méridionaux, qui comptaient à l'origine presque autant de représentants que ceux du Nord, étaient ainsi condamnés à voir la majorité de la Chambre fédérale passer définitivement à leurs adversaires [2]. Ils se rejetèrent donc sur le Sénat, où chaque État n'envoie que deux sénateurs, et s'ingénièrent à y gagner des voix, en faisant entrer dans l'Union des États nouveaux, liés avec eux d'intérêts. Naturellement le parti républicain du Nord adopta la même tactique, afin de ne pas laisser entamer sa situation.

« Un État à esclaves demandait-il à être admis, un État libre se présentait aussitôt, réclamant la

1. A l'origine, certains États du Sud figuraient même parmi les plus peuplés. C'est ainsi que la Virginie venait au premier rang, et la Caroline du Sud au troisième. Cette situation se maintint à peu près jusqu'en 1810. Déjà en 1820, sur une population totale de 10,000,000 d'habitants, le Nord en comptait 600,000 de plus que le Sud. Quarante ans plus tard, en 1860, la Virginie était tombée au cinquième rang et la Caroline au douzième, tandis que, dans l'État de New-York, qui marchait alors en tête, la population avait décuplé. Voir *the North American Review*, mai-juin 1878, p. 492; et Von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten*, t. I, p. 16.

2. En 1790, le Nord compte 57 représentants à la Chambre, et le Sud 53. En 1820, le Sud n'en a plus que 90, sur un chiffre total de 223. Voir *Ibid.*, t. I, p. 17.

même faveur. C'est ainsi que l'admission du Kentucky fut équilibrée par celle du Vermont; l'admission du Tennessee, par celle de l'Ohio; l'admission de la Louisiane, du Mississipi et de l'Alabama, par celle de l'Indiana, de l'Illinois et du Maine[1]. » Mais, en 1819, le parti du Sud propose d'admettre à la fois deux États à esclaves, le Missouri et l'Arkansas. Pour parer le coup, le Nord riposte en exigeant la restriction immédiate et l'abolition progressive de l'esclavage dans le Missouri. La discussion se prolongea deux ans, passionnée, violente, et l'Union parut sérieusement menacée[2]. Le Missouri finit par être admis avec l'esclavage; on stipula, en revanche, que la région située au nord du nouvel État serait libre à jamais.

Tel fut le fameux compromis du Missouri, qui ferma moins qu'il ne rouvrit la période des difficultés et des discordes entre les deux moitiés du

1. Bigelow, *les États-Unis d'Amérique en* 1863, Introduction, p. 14-15.

2. A propos de cette affaire du Missouri, Jefferson disait: « Je crains que la coïncidence d'un principe moral et politique avec une ligne géographique aussi marquée ne demeure tellement enfoncée dans notre esprit et n'éveille de part et d'autre tant d'animosité, qu'en présence detentatives et de difficultés sans cesse renaissantes, nous n'ayons la pensée que la séparation est préférable à un éternel désaccord. » Cité par Von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten*, t. I, p. 18.

pays, désormais irrévocablement divisé. Les intérêts politiques se confondaient encore une fois avec les intérêts des possesseurs d'esclaves, comme au moment de l'adoption du pacte constitutionnel. Ces deux questions s'envenimant l'une l'autre, toute solution pacifique ne pouvait être qu'éphémère. Entre le travail servile et le travail libre allait bientôt se ranimer le « conflit irréconciliable », que la force seule devait trancher. « Un incendie vient d'être allumé que les flots de l'Océan ne pourraient éteindre, s'écriait à ce propos l'un des représentants du Sud; il faudra pour cela des torrents de sang[1]. »

A l'agitation générale succéda pourtant une sorte d'accalmie. Mais la deuxième présidence de Monroe (1821-1825) vit commencer et finir l'ère du bon vouloir, *the era of good feeling*. A vrai dire, cette courte effusion de concorde ne fut que le baiser Lamourette des partis, plutôt lassés momentanément de la lutte que réunis dans une entente sincère. L'antagonisme persistait si bien, que le moindre incident prenait aussitôt des proportions inquiétantes pour la paix publique.

1. Voir Bigelow, *les États-Unis d'Amérique en* 1863, Introduction, p. 15 et 19; et Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, Ire partie, p. 321.

Sous la présidence de John Quincy Adams, un différend s'éleva entre le gouvernement central et l'État de Géorgie. Il ne s'agissait que de quelques lambeaux de territoire, disputés à des tribus sauvages de Cherokees et de Creeks. Ce n'était là qu'une de ces minimes affaires, passant d'habitude presque inaperçues en Amérique, où se joue sans cesse, aux dépens des Indiens, l'éternelle scène du loup et de l'agneau. Cette fois, contrairement au proverbe, les loups faillirent se manger entre eux. Le prétexte suffit à provoquer des menaces de guerre ouverte et de séparation. Dans un message daté du 23 mai 1825, le gouverneur de la Géorgie, Troup, ne craignit pas d'affirmer que « l'heure approchait où les États de la Virginie, de la Géorgie, du Missouri et de la Louisiane se coaliseraient pour prendre les armes contre l'Union[1]. »

Assoupie sur un point, la querelle se réveillait plus ardente sur un autre. Elle éclata bientôt avec une intensité nouvelle à l'occasion du système de protection douanière, inauguré en 1790, et resté depuis une cause permanente de discordes. La loi fédérale du 29 mai 1828, à peine adoucie par celle

1. Voir Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, Ire partie, p. 379-380.

du 14 juillet 1832, frappait les marchandises importées de droits excessifs, favorables à l'industrie naissante du Nord, mais atteignant gravement dans leurs intérêts les États méridionaux, uniquement adonnés à l'agriculture[1]. La Caroline du Sud relève aussitôt le gant. Deux Conventions extraordinaires se réunissent, la première dès le 23 juillet 1832, à Charlestown, la seconde en novembre, à Colombia. Les actes du Congrès sont déclarés inconstitutionnels, et, en conséquence, nuls et non avenus; défense est faite à tous fonctionnaires et citoyens d'y obéir. L'ordonnance de *nullification* ajoutait que l'application des tarifs entraînerait la dénonciation du contrat fédéral, et la reprise de possession par l'État de sa pleine et entière indépendance. On ne se borna pas d'ailleurs à une vaine déclaration de principes. Toutes les mesures furent préparées pour résister aux agents chargés de percevoir les impôts, et pour opposer la force à la force dans le cas où le gouvernement central se déciderait à sévir.

1. Seule parmi les États du Sud, la Louisiane, à cause de ses plantations de cannes à sucre, se ralliait au système protecteur. Il faut observer, d'ailleurs, que les tarifs douaniers constituaient alors, avec la vente des terres publiques, l'unique ressource financière du gouvernement fédéral. Voir Blaine, *Twenty Years of Congress*, t. I, p. 182.

La vigueur du président Jackson préserva peut-être l'Amérique d'un démembrement immédiat. « Par l'Éternel, s'écria-t-il en levant la main, l'Union doit être maintenue : elle le sera. » Non content de lancer une proclamation énergique[1], il envoya le général Scott avec des vaisseaux de guerre faire une démonstration devant Charlestown. Cependant le Congrès transigea. Il vota pour la forme un bill de coercition (*force bill*), et adopta en même temps, sur la proposition d'Henry Clay (2 mars 1833), un compromis qui rendait la répression inutile; car les tarifs furent modifiés de manière à donner quelque satisfaction aux griefs de la Caroline[2]. C'était là, sans doute, une « véritable prime accordée à la rébellion[3] », comme John Quincy Adams s'en plaignait amèrement à la Chambre des

1. Dans ce document, qui fait jurisprudence sur la matière, Jackson réfutait point par point la doctrine de la *nullification*. Voir Story, *Commentaries*, t. I, *Appendix*, p. 739-752.

2. « Aux termes de ce compromis, tous les droits au-dessus de 20 p. 100 devaient être abolis dans l'espace de dix ans d'après une échelle mobile. » Blaine, *Twenty Years of Congress*, t. I, p. 192.

3. Cité par Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, Ire partie, p. 436. — Les conditions mêmes du compromis montrent toutefois combien le Nord avait abusé des tarifs protecteurs. Voir, au sujet des griefs légitimes du Sud, Benton, *Thirty years' View*, t. I, p. 101 et suivantes.

représentants du Congrès. Mais, dans cette question de la souveraineté des États, la nature même des choses ne laissait pas au gouvernement central d'autre alternative que le recours à la force armée, ou les concessions dangereuses, encourageant les revendications ultérieures.

Pendant toute cette période de troubles, le pouvoir judiciaire fédéral, institué pour régler pacifiquement ces sortes de conflits, fut manifestement convaincu d'impuissance. A l'occasion du débat relatif aux Indiens Cherokees, la Cour suprême avait exprimé incidemment son opinion en leur faveur. Les tribunaux de la Géorgie n'hésitèrent pas à déclarer que l'on n'en devait tenir aucun compte. Encore ne s'agissait-il pas d'un arrêt proprement dit, les juges fédéraux s'étant reconnus incompétents au fond, à cause d'une irrégularité de procédure. Mais leurs sentences mêmes n'étaient pas mieux respectées. La Cour suprême, régulièrement saisie, casse comme inconstitutionnelle la condamnation à quatre ans de fers prononcée en Géorgie contre un missionnaire qui n'avait pas quitté le territoire de l'État dans le délai prescrit. Au mépris du jugement fédéral, le missionnaire est retenu en prison. Dans une autre circonstance, le pouvoir judiciaire local inflige à un certain

Tafel la peine de mort. En vain la cause est évoquée devant la Cour suprême des États-Unis. Toutes les autorités de la Géorgie, législature, gouverneur et tribunaux, proclament de concert que cette intervention est attentatoire à la souveraineté de l'État, et répondent à la citation de la haute Cour par l'exécution immédiate du condamné. Pouvait-on braver plus audacieusement l'Union, et les juges chargés d'en garantir la suprématie[1] ?

Durant la campagne que menaient hardiment les États particuliers au profit de leur indépendance, c'est à la liberté et à la vie des citoyens qu'ils faisaient trop souvent payer les frais de la guerre, tandis que, fidèle à son rôle, le pouvoir judiciaire fédéral restait le défenseur des droits individuels. La méfiance ombrageuse du *self government* local, surexcitée dans le Sud, ne permit pas alors à la magistrature suprême d'accomplir sa mission libérale et tutélaire. Trente ans plus tard, l'enivrement de la lutte et de la victoire du côté des républicains du Nord devait également l'empêcher de protéger efficacement les sécessionistes du Sud,

1. Voir, pour les détails de ces différentes affaires, Von Holst, *Verfassung und Demokratie*, I^re^ partie, p. 390-396.

livrés à l'arbitraire des cours martiales et des tribunaux d'exception.

Le recours aux moyens légaux, prévus par la Constitution, devenait plus illusoire à mesure que la division du pays en deux grandes sections géographiques, s'accentuant davantage, donnait à chacun des deux partis hostiles plus de cohésion et d'unité[1]. Témoin des phases diverses du conflit dès l'origine et pendant près de cinquante ans, Madison voyait le dénouement fatal approcher. « Le progrès manifeste des idées de nullification dans les États méridionaux, disait-il au terme de sa longue carrière, et l'incompatibilité de leurs intérêts avec ceux des États du Nord peuvent faire que, profitant de quelque situation difficile, les chefs du peuple, pour arriver au pouvoir, cherchent à engager le Sud dans une voie où le premier pas serait la nullification, le second la sécession, et le troisième la séparation définitive[2]. » Moins que

1. « Le grand péril que court l'unité du gouvernement national, disait Madison, réside dans la rivalité menaçante des intérêts du Nord avec ceux du Sud. Examinez les votes du Congrès : la plupart se classent d'après les situations géographiques, et non d'après l'importance respective des divers États. » Story, *Commentaries*, t. I, p. 501.

2. Benton, *Thirty years' View*, t. II, p. 132. Madison, né en 1758, mourut en 1836. — Le mot de « sécession » fut, dit-on, prononcé

personne peut-être, Madison était en droit de se plaindre. Signataire jadis des fameuses *résolutions nullificatrices de la Virginie*, n'avait-il pas lui-même poussé les États du Sud à ce premier pas vers la sécession, que laissaient entrevoir maintenant dans un avenir prochain ses paroles presque prophétiques ?

Il ne restait plus désormais aux deux partis, pour vider leur querelle, qu'un seul terrain, celui des champs de bataille. Et, en effet, après quelques derniers débats législatifs et judiciaires[1], le différend se décida par les armes. Cette fois du moins, malgré les sympathies excitées par la bravoure héroïque des confédérés du Sud et par le souvenir toujours présent d'anciennes relations coloniales, on doit reconnaître que la

pour la première fois en 1811, au onzième Congrès, par un député du Massachusetts, État républicain qui combattit plus tard les sécessionistes. Voir *Appleton's Cyclopœdia*, 1861 ; p. 121.

1. Notamment à l'occasion de l'admission du Texas, puis de la Californie comme États, de la loi sur les esclaves fugitifs, de la décision de la Cour suprême dans l'affaire Dred Scott, et du bill sur l'organisation des territoires du Kansas et de Nebraska qui, annulant le compromis du Missouri, rouvrit à l'esclavage la région d'où l'arrangement de 1820 l'avait formellement exclu. Les bornes de ce chapitre ne nous permettent pas d'insister ici sur ces importantes affaires, qui soulevèrent au Congrès les plus violentes discussions, et précipitèrent le dénouement de la crise.

force et le droit se trouvaient du même côté. Quels que fussent les griefs et les torts réciproques, le Nord défendait la cause légitime « en se ralliant autour du drapeau étoilé de l'Union, avec cette devise servant de mot d'ordre : Une étoile pour chaque État, un État pour chaque étoile. *A Star for every State, a State for every Star*[1]. » En Amérique, ainsi qu'ailleurs, le premier de tous les devoirs et de tous les droits ne consiste-t-il pas à maintenir quand même l'intégrité du sol et l'indissolubilité du lien national? Mais c'est le vice incurable des républiques fédératives qu'aux heures critiques les consciences les plus droites puissent se demander où est la patrie.

Le récit de la guerre de Sécession n'est plus à faire, depuis que, dans une histoire considérée comme classique et définitive aux États-Unis, le comte de Paris a retracé les péripéties émouvantes de ces grands combats, auxquels il prit la plus brillante part[2]. Tant de prodigieux efforts prolongés pendant quatre ans d'une lutte acharnée,

1. Windthrop, *Adresses and Speeches*, t. II, p. 530. Discours prononcé pour l'enrôlement des volontaires du Nord pendant la guerre de la Sécession.

2. Comte de Paris, *Histoire de la guerre civile en Amérique*. Paris, Calmann Lévy, 1874-1883.

la vie d'un million d'hommes, et vingt-cinq milliards payèrent la solution incomplète de ce problème du fédéralisme, appliqué à un vaste pays. Au moins les Américains n'ont-ils pas de voisins puissants, tout prêts à profiter de leurs défaillances et de leurs troubles. Sans cette situation privilégiée, nul ne peut répondre que la crise n'eût pas été mortelle pour eux. Le danger est-il définitivement conjuré dans l'avenir? Treize ans après le rétablissement de la paix, personne en Amérique n'aurait osé l'affirmer. « Le plus confiant optimiste, écrivait en 1878 M. Wendell Phillips, ne saurait garantir que, d'ici à cinquante années, un même drapeau national flottera sur le continent entier de l'Amérique du Nord[1]. »

Suivant une pente naturelle, l'esprit d'indépendance locale mène à la sécession, et, par une réaction inévitable, la résistance aux tentatives sécessionistes entraîne à la dictature, qui seule peut concentrer l'énergie indispensable pour sauvegarder l'unité compromise. On l'a bien vu pendant la dernière guerre civile. Les libertés des citoyens supprimées, les propriétés confisquées, la

1. *The North American Review*, juillet-août 1878, p. 101. — On affirme que le Nord et le Sud viennent de se donner loyalement la main sur la tombe du général Grant.

suspendu, même dans les États demeurés fidèles, tels furent les moyens employés contre les confédérés du Sud. Le despotisme n'en connaît pas d'autres. Encore, chez un peuple homogène, les traces des discordes civiles semblent-elles moins durables; vainqueurs et vaincus se mélangent et se confondent plus vite au milieu du grand courant de la vie nationale. Dans les républiques fédératives, où la distinction des partis correspond aux divisions du sol, l'oppression se prolonge davantage et pèse plus lourdement sur la minorité battue. Longtemps après la cessation des hostilités, le Sud resta soumis aux rigueurs du régime militaire et traité en pays conquis[1]. Il lui fallut plus de douze années d'efforts pour ressaisir l'intégrité de ses droits et reprendre sa place légitime dans l'Union. Tant il est difficile à l'Amérique de se préserver des deux périls extrêmes qui la menacent : loi martiale proclamée partout, l'*habeas corpus*

1. En 1872, huit ans après la fin de la guerre civile, il y avait encore trois comtés de la Caroline du Sud où l'état de siège était en vigueur, et l'*habeas corpus* suspendu. M. Stevens, l'un des *leaders* du parti républicain, qui qualifiait les confédérés de *dead carcases*, ne proposait pas moins que la confiscation de toutes les terres domaniales des États rebelles, et leur distribution régulière aux esclaves affranchis, à raison de quarante acres par chef de famille ou adulte. Voir *Appleton's Cyclopædia*, 1867; p. 250. Quant à l'amnistie, elle n'était pas complète en 1872.

le morcellement indéfini, ou la centralisation excessive.

La tendance actuelle semble se dessiner fortement en faveur d'une extension progressive de l'autorité centrale. Non que les divers États du Nord ou du Sud soient disposés à faire le sacrifice de leur autonomie traditionnelle. Mais les conditions économiques, en se modifiant, ont établi entre les différentes régions du pays des liens moins factices que par le passé. Suivant la remarque de M. Carl Schurz, membre du ministère sous la présidence de M. Hayes, les entreprises commerciales, industrielles, ou même agricoles, ne sont plus cantonnées dans les limites étroites de la province. « Le fermier du Nebraska est aussi intéressé au règlement des questions de chemins de fer à travers l'Ohio jusqu'à New-York et la mer, que le cultivateur de Pensylvanie pouvait l'être jadis à l'achèvement d'une route carrossable allant de sa ferme au marché voisin[1]. » Les affaires ont pris des proportions gigantesques, bien au-dessus de la portée des pouvoirs locaux, et les grandes compagnies sont assez puissantes pour que le gouvernement fédéral

1. *The North American Review*, mai 1882, p. 434.

lui-même se voie forcé de compter avec elles.

Par suite de cette évolution incontestable, toute élection, sur un point quelconque du territoire, touche à la fois le pays entier. Et pourtant les États particuliers sont considérés jusqu'ici comme souverains en matière électorale. Les sénateurs de l'Union peuvent donc être élus par des législatures irrégulières [1]. Le choix même du président, on l'a vu en 1876, peut dépendre du vote frauduleux d'un seul État. Ces difficultés et ces contradictions sont signalées de tous côtés avec un sentiment visible d'inquiétude et presque de découragement. Mais nul ne semble avoir encore découvert la formule nouvelle qui servira de point de départ à la réforme des institutions sur ce chapitre, et de *new departure* à la transformation des anciens partis. En attendant, l'autorité fédérale réussit à s'étendre [2], ses fonctionnaires

1. N'a-t-on pas vu en Louisiane, et plus récemment dans le Maine, deux législatures siéger en même temps?

2. Comme symptôme curieux de la tendance actuelle à la centralisation, on cite l'usage nouveau qui consiste à faire du terme *États-Unis* un substantif singulier, et à dire par exemple : *The United States is*, au lieu de : *The United States are*, conformément au texte constitutionnel et à la correction grammaticale. Voir *the North American Review*, mai 1881, p. 421. L'article étant invariable en anglais permet cette hardiesse, intraduisible dans notre langue.

dépassent le chiffre de cent mille, et ses agents surveillent les élections où les forces militaires interviennent aussi davantage. Leur présence est, dit-on, nécessaire à la protection de la liberté du vote; mais on sait ce que valent, aux mains des partis, comme instrument de domination, les scrutins trop bien protégés.

La question est donc moins simple qu'elle n'apparaît au premier abord, et il ne faudrait pas admettre sans réserves l'opinion qui rapportait au fédéralisme les institutions libérales de l'Amérique. En théorie, ce système offre une double garantie de liberté. Tout Américain, lésé par son gouvernement particulier dans ses droits généraux de citoyen des États-Unis, doit trouver assistance et appui auprès du gouvernement de l'Union. D'autre part, la vigilance jalouse des États, constamment en éveil sur la moindre tentative d'empiètement de l'autorité centrale, fournit le gage que les immunités locales seront respectées. Chacun est donc supposé avoir la ressource d'en appeler comme d'abus d'une puissance à l'autre. Mais, en pratique, les résistances des États particuliers n'ont pas toujours laissé le pouvoir fédéral remplir efficacement à l'égard des citoyens son rôle de défenseur éminent des libertés constitutionnelles. De son côté, le gou-

vernement central, étant devenu un gouvernement de parti égoïste, a souvent confisqué les droits du parti contraire.

Dans l'appréciation du système fédératif américain, ne risque-t-on pas d'ailleurs de confondre les immunités des États avec les privilèges des individus? Ce sont pourtant deux choses fort distinctes, parfois opposées. Ainsi l'amendement à la Constitution des États-Unis, qui consacra l'affranchissement des noirs et leur accorda rang de citoyens, fut une restriction des pouvoirs locaux[1], en même temps qu'une extension des privilèges individuels. On fait trop d'honneur au fédéralisme en lui attribuant le mérite exclusif des libertés américaines. Celles-ci semblent dues surtout aux habitudes de vie provinciale et décentralisée, que les premiers colons, les *pères pèlerins*, avaient apportées d'Angleterre, et implantées de longue date sur le sol de leur nouvelle patrie. C'est à cette forte école que les Américains se formèrent à l'indépendance et aux usages du *self government*. Même sans vivre en confédération, n'auraient-ils pas gardé le secret de rester aussi libres que le sont leurs frères

1. Les partisans à outrance de la souveraineté locale regardaient comme mutilée la liberté d'un État où l'on n'était pas libre d'avoir des esclaves.

d'Angleterre sous la loi d'une puissante unité nationale et monarchique ? La liberté d'un peuple se mesure moins à son étiquette gouvernementale qu'à ses mœurs politiques et à son bon sens.

Il serait encore plus téméraire de chercher à conclure d'après l'histoire des États-Unis que le régime fédératif est favorable ou nuisible, en thèse générale, au développement des libertés publiques. Les Américains sont dans une situation trop peu comparable à celle des nations européennes. Ils n'eurent pas le choix entre telle ou telle forme de gouvernement, et n'inventèrent pas le fédéralisme ; ils le trouvèrent tout établi, comme l'une des conditions inhérentes à leur vie sociale. Sans voisins redoutables, ils pouvaient d'ailleurs s'accommoder d'un lien national très relâché. Combien les difficultés intérieures s'aplanissent pour un peuple que nul péril ne menace du dehors !

Toutes les institutions de l'Amérique se rattachent naturellement au système fédératif. Chacun des principaux organes du gouvernement central, suivant la remarque de Madison, doit plus ou moins l'existence à l'action des gouvernements particuliers[1]. Les sénateurs des États-Unis sont choisis

1. Voir *the Federalist*, p. 361.

par les différentes législatures. Le président de la République est élu par un collège du second degré, dont les membres sont désignés par les électeurs des États. Et ce sont les autorités locales qui constatent les résultats officiels du scrutin, au moyen de procès-verbaux que le pouvoir fédéral s'est reconnu lui-même incompétent à discuter quant au fond. Lorsque, l'élection présidentielle n'ayant pas abouti, le choix du président revient à la Chambre des représentants, ceux-ci ne votent plus personnellement, selon l'habitude, mais groupés par États; et chaque groupe, sans égard au chiffre de la population qu'il représente, ne possède qu'un seul suffrage. La Chambre ne siège pas alors en qualité d'assemblée représentative; c'est, à vrai dire, par les délégations des États particuliers, formées pour la circonstance en collège électoral, que le président se trouve choisi. Les juges fédéraux sont nommés par l'exécutif, mais avec l'approbation du sénat, où chaque État est représenté individuellement. La Chambre démocratique du Congrès dépend elle-même des États particuliers qui fixent à leur gré les conditions de l'électorat.

Loin de s'arrêter à l'ensemble des grands rouages politiques, cette influence du fédéralisme se fait sentir dans les détails mêmes de la Constitu-

tion[1], et jusque dans les usages extra-légaux, devenus aussi puissants qu'elle. Il est universellement admis, depuis de longues années, que la répartition des emplois du gouvernement fédéral doit être proportionnelle aux diverses fractions du pays[2]. En outre, le président et le vice-président, pas plus que deux ministres appartenant à un même cabinet, ne peuvent être originaires du même État. C'est une règle constante.

Réciproquement, les États particuliers dé-

1. On peut citer à titre d'exemple le choix du vice-président des États-Unis comme président du sénat. Désigner un sénateur pour occuper le fauteuil présidentiel, c'était ou priver un État de la moitié de ses suffrages (chaque État n'ayant que deux sénateurs); si le président ne devait pas voter dans les circonstances habituelles, ou favoriser un État aux dépens des autres; si à son vote exceptionnel et prépondérant en cas de partage des voix, le président joignait la faculté de voter dans tous les cas ordinaires en qualité de sénateur. C'est donc par nécessité, afin que l'égalité de la représentation sénatoriale fût maintenue, que le vice-président des États-Unis a été appelé à présider de droit le sénat. N'étant pas sénateur, il ne prend part aux scrutins que pour départager l'assemblée. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 524-525. — Remarquons aussi que nul n'est éligible aux fonctions de député ni de sénateur que par l'État où il a fixé sa résidence. En Angleterre, pas plus qu'en France, aucune restriction de ce genre n'est imposée.

2. « Quand le nombre des fonctionnaires fédéraux auquel a droit un État se trouve complété, toutes les demandes de places en faveur d'habitants de cet État sont invariablement repoussées. » *The North American Review*, juillet 1882, p. 28.

pendent aussi du corps entier de l'Union dont ils constituent les membres. Leurs intérêts communs sont protégés par le gouvernement central. Les droits de leurs citoyens sont garantis sur l'étendue totale du territoire et en face de l'étranger. La défense d'établir des douanes intérieures assure la liberté des transactions commerciales d'État à État.

Aucune institution fédérale ne saurait donc être radicalement modifiée, sans entraîner la rupture de l'équilibre entre les parties intégrantes de la République américaine, et peut-être leur dissolution immédiate. Par exemple, toute réforme profonde de l'organisation sénatoriale risquerait de provoquer la séparation. On l'a si bien compris dès l'origine, que la Constitution contient une clause expresse, interdisant d'enlever à un État, sans son consentement, l'égalité de représentation dans le sénat des États-Unis[1]. Sur ce point, le principe même de la souveraineté populaire a dû fléchir devant les exigences impérieuses du système fédératif.

Le développement exagéré ou la suppression de l'autonomie locale feraient subir aux institutions

1. Article V de la Constitution des États-Unis.

existantes des transformations non moins essentielles; et, dans l'une et l'autre hypothèses, les conséquences ne seraient probablement pas très dissemblables. Si, par l'abus des doctrines particularistes, le morcellement partiel ou complet des États-Unis venait à s'opérer, la centralisation gouvernementale ne deviendrait-elle pas aussitôt inévitable dans chaque section? Qu'il surgisse des débris de l'Union trois ou quatre Confédérations distinctes, comme le craignait Story dès 1833, ou trente-huit républiques indépendantes, ces divers États, déjà rivaux aujourd'hui, quoique maintenus par le lien fédéral, se changeraient vite en ennemis acharnés, témoin l'Amérique du Sud. Ils préluderaient par des guerres ruineuses de tarifs et de douanes à d'autres luttes plus sanglantes. Chacun d'eux serait contraint d'entretenir des troupes nombreuses pour se défendre contre les États voisins. Et tous, succombant sous le fardeau des grosses dépenses militaires, ainsi que les nations de la vieille Europe, perdraient le principal avantage qui fait la richesse et le bien-être des États-Unis.

Si l'unité nationale absolue remplaçait le régime actuel, est-ce que la fusion difficile de communautés aussi disparates, divisées jusqu'ici par les habitudes, les intérêts, les conditions économiques,

même par les différences de races et de langues, n'exigerait pas également la création d'un pouvoir fort, d'une administration puissante et centralisée, s'appuyant sur une armée redoutable? Le gouvernement républicain courrait de grands hasards; et peut-être verrait-on s'ouvrir l'ère des pronunciamientos, la pire forme du militarisme, dont les républiques voisines paraissent avoir contracté la triste habitude.

Les Américains des États-Unis avaient donc rencontré juste en liant si étroitement au système fédératif leurs différentes institutions, qu'elles en demeurent solidaires et inséparables. Ne pouvant ni ne voulant supprimer le fédéralisme, qui pourtant faillit causer leur perte, mais résolus à n'en point mourir, ils ont essayé d'en vivre; et le pays a pu supporter tant bien que mal, grâce à son tempérament robuste, à sa situation géographique, et à ses bonnes fortunes exceptionnelles, les conditions précaires de cette vie inquiète et constamment menacée. Toutefois, le mécanisme politique primitivement agencé, qui suffisait à peine pour le peuple clairsemé de treize États, comptant au maximum huit millions d'habitants adonnés pour la plupart à l'agriculture, semble presque hors de service aujourd'hui que la population, déjà com-

pacte dans les centres industriels, atteint le chiffre de cinquante millions d'âmes et se répartit en trente-huit États, couvrant un continent presque entier. Que sera-ce d'ici à quelque trente ans, lorsque les Américains seront cent millions?

VIII

LIMITES DU POUVOIR LÉGISLATIF.

Si le peuple est souverain, ses mandataires ne possèdent que des pouvoirs limités : tel est l'esprit des institutions aux États-Unis en ce qui concerne l'exercice de la puissance législative. Les réformateurs d'Europe, s'abandonnant à un courant d'idées tout contraire, semblaient croire qu'on ne saurait jamais trop grandir l'influence des Assemblées. Qu'ils le voulussent ou non, leur conception politique ne devait aboutir qu'à remplacer l'autocratie royale par le despotisme parlementaire. La démocratie américaine, mieux dirigée, travaillait à se préserver de l'omnipotence des Chambres représentatives, en fixant des bornes à leurs droits.

Malgré certaines protestations assez récentes, fruit du découragement et de la désillusion, les

Américains se font un honneur d'avoir inauguré ce système, que ses fondateurs regardaient comme « un progrès marqué dans la science et la pratique du gouvernement[1] ». Le principe était du moins libéral, et les combinaisons imaginées pour l'appliquer méritent d'attirer l'attention.

En lisant les discours prononcés à la Convention de Philadelphie, les écrits du temps, et les ouvrages des plus célèbres commentateurs, on est frappé de voir combien la crainte des empiétements législatifs préoccupait les constituants. Jamais peut-être les habitudes, le tempérament des Assemblées, leurs tendances et leurs défauts ne furent étudiés de plus près. Aucun trait n'échappe à cette minutieuse analyse, qu'il faut se contenter de résumer brièvement.

Par son essence même, le pouvoir d'édicter les lois tient la première place dans l'État. C'est le maître organe de la vie civile et politique, qui obéit en quelque sorte à ses battements. Son action s'étend à tout et à tous. Depuis l'ensemble des affaires de la communauté jusqu'au moindre

1. Wilson, cité par Curtis, *History*, t. I, p. 473. — « Les Américains s'honorent d'avoir les premiers tenté l'expérience d'assigner des limites au pouvoir représentatif par des Constitutions écrites. » Walker, *American Law*, p. 68.

détail, il n'est rien qui ne puisse devenir matière ou prétexte à législation. Les différents détenteurs de l'autorité gouvernementale, qu'ils relèvent du département exécutif ou judiciaire, ne sont au fond que les agents du pouvoir législatif, chargés, à divers titres, d'accomplir ses ordres. A cette cause initiale de suprématie, s'ajoute l'influence directe du législateur sur les intérêts matériels des citoyens. La fixation des traitements met sous sa tutelle tous les fonctionnaires, tandis que le vote et la répartition de l'impôt, ainsi que la libre disposition des deniers publics, lui assurent la haute main sur la fortune nationale et privée.

De cette prépondérance naturelle, résulte une propension constante à vouloir absorber tout l'État. Les Assemblées sauront-elles y résister? Impatientes de frein extérieur, trouveront-elles dans leur propre sagesse la force de se modérer elles-mêmes? Moins qu'aucun autre pouvoir, une Assemblée législative semble capable de se limiter spontanément. Comme sa simple volonté suffit à faire et à défaire les lois, elle cesse vite de discerner où doit s'arrêter sa domination, et, confondant les actes légitimes avec les iniquités légales, elle finit par se persuader que son bon plaisir est l'unique source du droit, et la seule règle du devoir.

En république, ces dangers s'exagèrent encore, et les usurpations du pouvoir législatif deviennent presque irrésistibles. Forts du choix populaire, les délégués du peuple souverain ont bientôt fait de se convaincre qu'ils sont le peuple même, et de se substituer à lui dans l'exercice de sa souveraineté. Aussi, de leur part, quelle méfiance ombrageuse à l'égard des autres dépositaires de la puissance publique! Pour peu que ceux-ci ne se résignent pas à une docilité servile, les élus de la nation se croient provoqués. La moindre velléité d'opposition, le moindre signe d'indépendance les irrite et les blesse; l'usage, même le plus correct, qu'un autre organe du gouvernement ose faire de son droit le moins contestable, est dénoncé par eux à l'indignation générale comme une violation de leurs privilèges et un outrage à leur dignité.

Dès lors, à quoi bon séparer théoriquement les attributions législatives, exécutives, et judiciaires, si les Assemblées, annulant en pratique toutes ces distinctions, s'arrogent ainsi une autorité exclusive? Le domaine respectif, assigné par le pacte fondamental à chacun des trois grands pouvoirs de l'État, se change, pour deux d'entre eux, en une étroite prison constitutionnelle dont le troisième, le parlement, tient les clefs. Dans de

telles conditions, le régime parlementaire n'est qu'un despotisme collectif et anonyme, le pire de tous; car la responsabilité trop divisée n'existe plus, et les fautes sont d'autant moins évitées qu'étant commises par tout le monde, on n'en peut demander compte à personne.

La conclusion est très nette. Puisque le pouvoir législatif prévaut notoirement, et par sa force propre, et par la faiblesse relative des deux autres, « c'est contre lui surtout que le peuple, témoignant une juste méfiance, doit épuiser l'arsenal des précautions politiques[1] ». Non que les constituants eussent le dessein de paralyser l'influence salutaire des Assemblées. Ils prétendaient empêcher seulement qu'elle ne devînt pernicieuse par une extension abusive. A aucun prix ils ne voulaient admettre que la représentation nationale se transformât en une Convention omnipotente, confisquant les libertés, ou qu'elle entravât l'action des autres pouvoirs au point de rendre impossible tout gouvernement.

Telles sont en substance les doctrines dont s'inspirèrent les Américains à Philadelphie. Brillamment exposées pour la première fois par Ha-

1. Madison, dans *the Federalist*, p. 384.

milton, Madison et Jay dans *le Fédéraliste*[1], les écrivains les plus renommés les ont à l'envi reproduites. Kent et Story les développent largement dans leurs savants commentaires, et les manuels de jurisprudence les enseignent encore aujourd'hui à la jeunesse des écoles comme des principes élémentaires de droit politique[2]. On ne saurait d'ailleurs en attribuer exclusivement la paternité à ce petit groupe d'hommes circonspects, quelque peu sceptiques à l'endroit des mérites de la démocratie, et qui, partageant les idées de Hamilton, de John Adams et de Washington lui-même, n'étaient pas sans appréhensions sur le succès final de l'expérience que les États-Unis allaient tenter. Les apôtres les plus fervents de la souveraineté populaire, les partisans les plus déterminés de la république ne tenaient pas un autre langage.

« Tous les pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, viennent aboutir à l'Assemblée représentative, écrivait Jefferson. Les concentrer dans les

1. La première édition est de 1788.

2. Voir principalement sur cette question : *the Federalist*, p. 383 et suivantes, 469, 534 et suivantes ; Kent, *Commentaries*, t. I, p. 223 et suivantes ; Story, *Commentaries*, t. I, p. 385 et suivantes ; Curtis, *History*, t. I, p. 473 et suivantes ; Walker, *American Law*, p. 68, etc.

mêmes mains équivaudrait à créer le gouvernement despotique, auquel nul allégement ne serait apporté par ce fait que nous aurions plusieurs maîtres. Il est certain que l'oppression collective de plusieurs despotes pèserait aussi lourdement que celle d'un seul. Peu importe que nous les ayons choisis par nos suffrages. Nous avons combattu non pour établir un despotisme électif, mais pour fonder un gouvernement libre et si bien pondéré qu'aucun des différents délégués de la puissance publique ne puisse tenter de franchir les limites de son domaine spécial, sans être aussitôt tenu en échec et arrêté par les autres[1]. »

L'entente complète à ce sujet entre les chefs des deux partis contraires, Hamilton et Jefferson, provient de ce qu'ils raisonnaient moins sur des théories que sur des données expérimentales. Les fautes commises et les désillusions récentes avaient mûri leur jugement. Parmi les imperfections nombreuses de la première Confédération, l'une des plus graves était manifestement la confusion des pouvoirs, exercés tous par le Congrès qui se composait alors d'une Chambre unique. La leçon

1. Jefferson, *Notes on the State of Virginia*, p. 195, cité par *the Federalist*, p. 385.

fut comprise. Les partis qui divisent la république se font entre eux une guerre acharnée. Mais les Américains se rendent à l'évidence, et ne tiennent nullement, sous prétexte d'inflexibilité radicale, à passer pour des irréconciliables avec la lumière. Aussi profitèrent-ils des avertissements de leur passé.

Si par malheur nous n'avons pas su en faire autant, c'est que la France sans doute éclaire le monde, mais, tout comme le soleil, n'y voit pas elle-même. Il lui manque, dit-on, le discernement entre ses idées généreuses, fausses, ou injustes, ce qui l'expose à des mécomptes et à des chutes que d'autres ont appris à éviter. Quand elle eut traversé, non sans de profondes blessures, la double épreuve du despotisme collectif de la Convention et du despotisme personnel de l'Empire, nés fatalement l'un de l'autre, son éducation politique devait paraître complète. Nul moment n'était plus propice pour tenter de bonne foi l'application des saines doctrines de la monarchie parlementaire. Fatigué de courir les aventures, le pays n'avait-il pas enfin trouvé son port de refuge ? Il trouva des docteurs pour lui enseigner en beau langage les conditions des gouvernements pondérés. « Lorsqu'on n'impose pas de bornes à l'autorité législa-

tive, écrivait alors Benjamin Constant, les représentants du peuple ne sont point des défenseurs de la liberté, mais des candidats de tyrannie; or, quand la tyrannie est constituée, elle est peut-être d'autant plus affreuse que les tyrans sont plus nombreux. Sous une Constitution dont la représentation nationale fait partie, la nation n'est libre que lorsque ses députés ont un frein[1]. » C'est la pure quintessence des maximes américaines, rendues avec une élégante précision. Pourquoi faut-il que notre littérature politique abonde plus en formules heureuses que notre histoire constitutionnelle ne compte de succès durables? On eut à lutter dès le début contre une opposition aveugle de parti pris, qui méritait bien de voir modifier à son adresse le mot lancé par elle à ses adversaires : Rien appris, tout oublié. En 1848, reparut la théorie jacobine de l'omnipotence législative, « ce vieux mensonge qui nous a tous perdus », comme M. Laboulaye l'a si bien dit[2]. Et le pays, poussé d'anarchie en dictature, avait cru combattre pour la liberté.

1. Benjamin Constant, *Réflexions sur les Constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une Monarchie constitutionnelle*. Paris, 1814, p. 27.

2. *Journal des Débats*, 28 septembre 1872.

Préoccupés d'éviter le despotisme sous une forme quelconque, les Américains ont pensé que, dans le gouvernement démocratique et républicain, il ne suffit pas de prendre des sûretés à l'endroit du pouvoir exécutif. C'est contre les Assemblées, dont la tyrannie, l'insuffisance ou la corruption frayent infailliblement la voie aux Césars, qu'ils ont essayé de « défendre le passage du Rubicon ».

Aux États-Unis, la première barrière destinée à limiter les empiétements législatifs n'est autre que la Constitution même, à laquelle toute loi doit être conforme, sous peine de nullité, comme à la plus haute expression de la volonté populaire. Si le législateur en transgresse les prescriptions, il devient usurpateur, et traître envers la majorité du peuple[1]. Cette doctrine des premiers constituants est restée classique[2]. La thèse contraire

1. Voir *the Federalist*, *Historical notice*, p. 118 ; et Kent, *Commentaries*, t. I, p. 486.

2. « Tous les simples étudiants en droit savent qu'un acte quelconque du Congrès est aussi invariablement subordonné à la loi suprême de la Constitution que si l'on y insérait cette clause formelle : « Pourvu que le présent acte ne contienne rien de contraire à la Constitution des États-Unis. » Toute loi contraire aux prescriptions constitutionnelles est nulle et non avenue de plein droit. » Opinion du sénateur James Doolittle dans le procès du président Johnson. *Supplement to the Congressional Globe*, 1868. *Trial of Andrew Johnson*, p. 515.

paraît avoir peu d'avocats en Amérique, fût-ce parmi les Chambres représentatives les moins portées à transiger sur leurs droits.

Pendant le procès du président Johnson devant le sénat, en 1868, la défense avait allégué que l'origine première du conflit était l'ambition du Congrès, qui voulait s'ériger en souverain. Les commissaires de la Chambre, chargés de soutenir l'accusation, protestèrent avec la dernière énergie. « Ni moi, ni aucun de mes amis, s'écria M. Bingham, nous n'avons jamais dit une parole justifiant la moindre allusion à cette prétendue théorie de l'omnipotence du Congrès. Je conçois la souveraineté du parlement dans une monarchie héréditaire... Mais il m'est impossible, autant qu'à notre peuple pratique et sensé, de comprendre quelle signification peut avoir ce terme d'omnipotence, appliqué au Congrès des États-Unis. Pour ma part, je suis bien décidé à ne pas prononcer plus que je ne l'ai fait jusqu'ici un seul mot permettant à qui que ce soit d'insinuer que je réclame la souveraineté en faveur de nos Assemblées législatives[1]. » De son côté, l'un des plus éminents juris-

1. *Supplement to the Congressional Globe*, 1868. *Trial of Andrew Johnson*, p. 392.

consultes des États-Unis, M. Evarts, alors défenseur de Johnson, et depuis secrétaire d'État (ministre) sous la présidence de M. Hayes, faisait observer que, « si le Congrès est sans nul doute le grand dépositaire de l'autorité nationale, tout l'effort de la Constitution tend à lui fixer des bornes et à lui imposer un frein. Toutes les restrictions constitutionnelles visent le Congrès et ont pour but d'empêcher sa prépotence[1]. »

En effet, la section IX de l'article II énumère, sous sept chefs principaux, une liste de prohibitions qui limitent formellement l'action des législateurs. A part même ces prohibitions expresses, la jurisprudence américaine a souvent considéré comme un excès de pouvoir, contraire à l'esprit de la Constitution, tout décret législatif en opposition avec l'équité naturelle. « Il y a des actes que notre législature fédérale et nos législatures d'États ne peuvent pas faire sans sortir de leurs attributions, disait le juge Chase. Nos libres gouvernements républicains reposent sur certaines règles essentielles, déterminant et réprimant les abus manifestes de la puissance législative, tels que l'autorisation d'une injustice flagrante, ou la suppres-

1. *Supplement to the Congressional Globe*, 1868. *Trial of Andrew Johnson*, p. 350.

sion de ces garanties de la liberté personnelle et de la propriété privée, dont le maintien est le premier devoir des gouvernements. Une ordonnance de la législature (car je ne saurais employer ici le terme de loi), qui méconnaît les principes fondamentaux du pacte social, ne rentre pas dans l'exercice légitime du pouvoir législatif[1]. »

Cette supériorité du droit naturel sur les prescriptions des Assemblées semble tirer son origine des vieux usages anglo-saxons. En Angleterre même, quoique le parlement soit l'autorité suprême de l'État, on a vu des juges, placés au sommet de la hiérarchie, les *Chief Justice* lord Coke et lord Hobart, déclarer que la loi commune (*Common Law*[2]) domine les statuts parlementaires, et annule ceux qui sont contraires à l'équité, au bon sens et à la raison[3].

Il ne faudrait pas s'exagérer toutefois l'efficacité

1. Opinion du juge Chase, de la Cour suprême des États-Unis, dans l'affaire Calder contre Bull, août 1798. Curtis, *Reports of Decisions in the Supreme Court of the United States*, t. I, p. 271.

2. On appelle ainsi, en Angleterre et aux États-Unis, l'ensemble des lois résultant des précédents judiciaires, et prenant plus ou moins leur source dans les principes de l'équité naturelle dont s'inspirait le juge pour rendre ses sentences. C'est un peu notre ancien droit coutumier.

3. Voir Kent, *Commentaries*, t. I, p. 485.

des précautions constitutionnelles imaginées aux États-Unis contre l'omnipotence des Chambres législatives. On a remarqué précédemment combien la Constitution était peu précise. Ses adversaires des premiers jours comprirent vite qu'au lieu d'en faire le but de leurs attaques, ils auraient tout avantage à la prendre pour drapeau de leur politique, quitte à la traduire selon les besoins et les circonstances. Depuis bientôt cent ans qu'elle existe, les partis ont beau différer d'opinion sur les pouvoirs qu'elle confère ou retire, sur ce qu'elle permet ou défend, ils savent toujours, dès qu'ils sont les maîtres, trouver des interprétations opportunes pour justifier leurs doctrines et couvrir leurs desseins. Les scrupules constitutionnels n'apparaissent guère que dans les rangs de l'Opposition.

Deux clauses en particulier rendent légèrement illusoires les prohibitions imposées au bon plaisir parlementaire. Le préambule porte que la Constitution se propose, entre autres objets, d'accroître *le bien général*; et à la fin de la section VIII de l'article I^er^, l'énumération des pouvoirs expressément accordés au Congrès des États-Unis se termine par un dernier paragraphe, attribuant à celui-ci le droit d'édicter toutes les lois *néces-*

saires pour donner plein effet aux pouvoirs qui lui sont dévolus[1]. Ce motif élastique de la nécessité, souvent invoqué à titre d'argument décisif dans les débats des Chambres, et la complaisante doctrine du bien général, ont suffi, comme s'en plaignait le sénateur Benton[2], à ouvrir au milieu de l'édifice constitutionnel la brèche par laquelle le Congrès, quoique gardant un pied dans la légalité stricte, a pu faire passer sous le couvert de l'intérêt public ou de la raison d'État telle mesure arbitraire qu'il lui convenait de prendre[3]. Toute Constitution, ainsi que toute Charte, a son article 14, plus ou moins prémédité. Les Américains ont jugé expédient de se ménager en

1. « Le Congrès aura le pouvoir.... de faire toutes les lois qui seront nécessaires ou convenables pour l'exercice des pouvoirs ci-dessus énumérés et de tous les autres pouvoirs dont cette Constitution a investi le gouvernement des États-Unis, ou l'un quelconque de ses départements ou de ses fonctionnaires. » Article I, Section VIII de la Constitution des États-Unis.

2. Voir Benton, *Thirty years' View*, t. I, p. 225 et 243.

3. L'argument de la *nécessité* a suggéré plusieurs interprétations constitutionnelles des plus importantes, dont quelques-unes furent même confirmées par des arrêts judiciaires. « La Cour Suprême notamment, dans son jugement qui consacrait la légitimité de la Banque nationale des États-Unis, s'appuya sur cette raison que la création de la Banque était *nécessaire* à l'exercice des pouvoirs dévolus au Congrès. » Benton, *Thirty years' View*, t. I, p. 229.

permanence une porte dérobée afin d'éluder les limites écrites, trop étroites, assure-t-on, pour leur génie vigoureux. Maintes fois, ils se sont montrés supérieurs dans l'art de passer lestement au travers des institutions sans les détruire.

La loi suprême, interprétée au gré du parti dominant, n'est souvent ainsi, en pratique, que la volonté variable des majorités changeantes du Congrès, sauf recours aux élections prochaines, qui légitiment ou annulent tout. Cette manière d'agir avec la Constitution explique le mot de Mme Trollope : « Chacun contribue à faire les lois en Amérique, mais personne n'est tourmenté pour s'y conformer strictement[1]. »

On a même soutenu que le pacte de 1787 n'était depuis longtemps déjà qu'un monument décoratif, vénérable par son antiquité, tandis qu'en dépit des prohibitions diverses le pouvoir législatif restait le seul et vrai souverain des États-Unis[2]. Assurément des limites idéales, tracées sur un parche-

1. Mme Trollope, *Domestic manners of the Americans*. Paris, 1832, t. II, p. 284.

2. Voir *The North American Review*, octobre 1879, p. 407 et suivantes ; et Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 6 et suivantes.

min constitutionnel, sont des garanties fort précaires contre les empiètements des Assemblées. Les membres de la Convention de Philadelphie n'entretenaient à cet égard aucune illusion. Aussi ne se contentèrent-ils pas d'assigner aux différents pouvoirs une sphère d'action spéciale, avec injonction de n'en point sortir. Ils remirent à chacun d'eux les moyens de faire la police sur son propre domaine et sur ses frontières, de façon à s'opposer aux envahissements des autres. C'est donc en fortifiant les pouvoirs exécutif et judiciaire qu'ils travaillèrent à modérer la puissance législative.

Le veto présidentiel ne saurait passer pour une simple abstraction, sans effet réel sur la marche du gouvernement. Cette prérogative est une arme, non de parade mais de défense, dont l'emploi, très fréquent d'ailleurs, a permis en temps ordinaire d'arrêter les usurpations du Congrès. Peu importe que dans l'exercice du véto le président agisse en qualité de chef du pouvoir exécutif, ou même, comme on l'a dit, à titre de « troisième branche de la législature[1] ». Ces distinctions subtiles sont le fin du fin de la métaphysique politique. Le résultat obtenu n'en subsiste pas moins : la domi-

1. Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 52 et 260.

nation de la majorité parlementaire est partiellement limitée [1].

De son côté, dans les affaires soumises à sa juridiction, le juge américain exerce le droit de se prononcer sur la constitutionnalité des lois. Il définit donc indirectement le domaine des législateurs et réprime leurs écarts, à une condition pourtant, c'est que sa suprématie dogmatique soit acceptée. Or cette condition indispensable ne paraît nullement remplie. A part même les difficultés pratiques d'application, reste une question de doctrine, très controversée. Que valent en principe les interprétations judiciaires? Portent-elles au-delà du terrain précis de la cause jugée? Obligent-elles pour l'avenir et d'une manière générale les autres pouvoirs? Ceux-ci ont toujours revendiqué respectivement la même faculté d'interpréter le texte constitutionnel. Loin d'être des règles obligatoires, les opinions motivées des cours de justice prennent ainsi le caractère d'avis officieux, de consultations bénévoles, dont les conclusions peuvent être admises ou rejetées. En outre, le Congrès garde la haute main sur l'organisation judiciaire; l'ayant établie par l'acte de 1789, il est

1. Voir plus haut, chapitre v, p. 101-102.

maître de la changer, de modifier par exemple soit le nombre des juges ou des cours, soit même la juridiction ou la procédure, sauf les points, peu nombreux, fixés par le pacte fondamental. Aussi les tribunaux ne sont-ils pas, autant qu'on l'espérait, « les remparts de la Constitution contre les empiètements législatifs[1] ». Ils protègent l'individu, sauf aux époques de crise, contre certains excès de pouvoir des Assemblées, en tenant pour non avenues les lois manifestement contraires à l'esprit des institutions. C'est quelque chose, en démocratie, que les libertés individuelles ne se trouvent pas absolument à la merci des majorités.

Toujours en vue de limiter le Congrès, on ne lui a pas donné de prise immédiate sur le gouvernement proprement dit. Comparé au système britannique, le parlementarisme américain offre ce trait distinctif d'être dépourvu de l'organe essentiel du régime parlementaire. Les ministres ne forment pas un cabinet homogène, directement responsable devant les Chambres, choisi parmi leurs membres, se mêlant à leurs discussions, et gouvernant en leur nom. Ils sont les agents personnels du prési-

1. *The Federalist*, p. 579; et Story, *Commentaries*, t. II, p. 403.

dent, et non les délégués du parlement comme en Angleterre. Le pouvoir exécutif, restant séparé des Assemblées, garde-t-il une aussi grande liberté d'action que les constituants l'auraient voulu? Toute réponse générale serait inexacte. Selon les circonstances, et selon la mollesse ou l'énergie du président, les réalités de la puissance appartiennent tour à tour soit à l'exécutif, soit au Congrès. D'ailleurs, la séparation existe plutôt en théorie qu'en fait. Elle est surtout officielle. Les ministres ne paraissent pas aux Chambres; mais ils ont des entrevues fréquentes avec les comités parlementaires permanents (*standing committees*). C'est là que se traitent les affaires sérieuses, loin des yeux profanes. Si ces parlements au petit pied ne peuvent pas changer les ministres, ils n'ont ainsi que trop de moyens de les annuler ou de les séduire.

La division du pouvoir législatif en deux Assemblées distinctes est considérée d'habitude comme une atténuation de l'omnipotence parlementaire. Pour les Américains, c'était de plus une ancienne tradition, venue de la mère patrie et confirmée par l'expérience acquise dans le nouveau monde. « Depuis cinq cents ans, dit Curtis, ils avaient appris, par leurs ancêtres ou par eux-mêmes, que l'existence d'une Chambre unique est

peu favorable à la confection de bonnes lois et à la liberté[1]. » En 1787, sur treize États, deux seulement, ceux de Pensylvanie et de Géorgie, ne possédaient qu'une Assemblée chacun[2].

Quant aux raisons théoriques, alléguées alors en faveur de la double représentation législative, elles ne sembleraient plus aujourd'hui très neuves; des discussions de toute nature ont presque épuisé le sujet. L'intérêt se borne à constater ici les principaux motifs invoqués par les constituants américains pour maintenir chez eux une institution que son origine et son cachet monarchiques ont souvent rendue suspecte aux démocraties.

Suivant les commentateurs, le régime de l'Assemblée unique réunit les défauts et les dangers extrêmes des plus mauvaises formes de gouvernement, l'anarchie et le despotisme, la faiblesse et la cruauté, les complaisances à l'égard des favoris et l'injustice envers les citoyens. Aucune combinaison politique ne sert mieux les projets égoïstes des petits groupes d'intrigants. Nulle autre ne facilite davantage les menées occultes

1. Curtis, *History*, t. II, p. 130.
2. Voir *Ibid.*, p. 132.

et les desseins pernicieux d'une oligarchie irresponsable, ou les artifices des démagogues hypocrites et corrompus[1]. A un point de vue général, les actes législatifs atteignent les intérêts les plus complexes et parfois les plus difficiles à concilier. Quelques précautions qui soient supposées prises, les lois humaines restent si imparfaites par nature, elles contiennent tant de principes douteux, qu'on ne saurait imaginer trop de moyens pour éveiller les scrupules des législateurs, pour multiplier les enquêtes, les débats approfondis et contradictoires[2]. Enfin, ce qui paraît l'argument décisif, si la puissance législative se concentre dans une seule Chambre, toutes les restrictions constitutionnelles destinées à limiter l'action parlementaire se trouvent supprimées du même coup.

« Quand une Assemblée unique, disait le juge Wilson, est résolue à s'écarter des règles prescrites par la Constitution, aucune autorité légale n'existe qui soit capable de s'y opposer; et ses rapides empiètements peuvent être poussés si

1. Voir principalement John Adams, *A Defence of the Constitutions of government of the United States of America*, t. III, p. 284 et suivantes ; *The Federalist, Historical notice*, p. 131 ; Story, *Commentaries*, t. I, p. 399; et Kent, *Commentaries*, t. I, p. 223 et suivantes.

2. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 400.

loin, qu'il n'y ait plus d'autre ressource que la révolution pour arrêter sa marche envahissante[1]. »

Le système de la double représentation comptait pourtant quelques adversaires de marque à la Convention de 1787. Dans la langue familière qu'on lui connaît, Franklin comparait une législature divisée en deux Chambres à un chariot tiré en sens inverse par deux mules. La majorité des constituants ne se laissa pas convaincre par cette boutade irrévérencieuse, et ne persista pas moins à penser qu'il était possible d'atteler utilement les deux mules parlementaires[2]. Le principe de la division fut définitivement inscrit dans la Constitution fédérale; le premier paragraphe porte, en effet, que le Congrès des États-Unis se compose d'une Chambre des représentants et d'un sénat.

Aujourd'hui, la nécessité de ce dédoublement représentatif paraît être considérée comme un axiome en Amérique. Sur les trente-huit États actuels de l'Union, dont chacun est libre de se donner les institutions de son choix, pas un seul

1. Cité par Story, *Commentaries*, t. I, p. 401.

2. Malheureusement Franklin fut prophète dans notre pays, où son influence contribua à faire adopter le principe d'une Assemblée unique, qui aboutit à la Convention de 1793. La France a payé cher ce conseil d'ami.

ne possède une Chambre unique. Les États qui faisaient exception sur ce point, sont revenus, après expérience, au régime des deux Assemblées.

Quelle que soit d'ailleurs la valeur abstraite du principe, tout dépend des conditions dans lesquelles on sait ou l'on peut l'appliquer. Or les démocraties rencontrent là une difficulté presque insurmontable. N'ayant pas en elles-mêmes les éléments nécessaires à la formation naturelle d'une deuxième Chambre, elles sont forcées de recourir, pour la créer, à des combinaisons de scrutin, plus ou moins artificielles. Tout sénat issu du suffrage restreint ou d'une élection à plusieurs degrés, mais manquant de soutien réel dans le pays, est condamné à une infériorité irrémédiable en face des élus du suffrage universel et direct, qui ont pour point d'appui le peuple entier, le souverain même. L'origine d'un sénat ainsi constitué, le rendant suspect d'aristocratie, ruine par avance son autorité. Prétend-il exercer avec indépendance sa part de contrôle sur les affaires législatives, on l'accuse de barrer le chemin à la volonté populaire, on le dénonce comme l'obstacle qu'il faut supprimer. Se résigne-t-il, par des motifs égoïstes de conservation personnelle, à enregistrer docilement les votes de l'Assemblée démocratique, il

devient un rouage inutile, et, pour vouloir trop éviter de compromettre son existence, il fournit contre lui la preuve qu'il n'a pas de raison d'exister.

Deux Chambres qui représentent à divers degrés les mêmes intérêts et les mêmes électeurs, sans qu'aucune différence essentielle les distingue, ne paraissent pas offrir la garantie suffisante d'un double contrôle efficace. Imbues d'opinions et de préjugés semblables, elles ne donnent guère que le double spectacle des mêmes entraînements et des mêmes faiblesses dans une rivalité de servitude envers le maître commun, le suffrage populaire.

Les États-Unis ont eu l'heureuse fortune et l'habileté de profiter des complications du fédéralisme pour y trouver les éléments d'une seconde Assemblée qui répond à des sentiments très vivaces, à des intérêts positifs, et réunit en même temps les principales qualités propres à modérer au besoin les emportements des majorités démocratiques. D'abord le nombre de ses membres est très réduit, comme l'exigeait le système fédératif, afin que chaque État conservât dans la haute Chambre sa personnalité et son unité. A l'origine, le sénat américain tout entier pouvait tenir groupé autour d'une table de salon. Aujourd'hui, il ne compte

encore que soixante-seize membres, ce qui lui permet de garder le sang-froid indispensable à la bonne gestion des affaires publiques, et de résister plus aisément que les Assemblées nombreuses aux impulsions soudaines, trop souvent funestes.

D'autre part, le sénat fédéral, ayant pour base les États, c'est-à-dire un grand et réel pouvoir, discute d'égal à égal avec les représentants directs du peuple. Comme on ne l'a pas spécialement créé pour morigéner la Chambre, son opposition n'est pas nécessairement taxée d'hostilité systématique, et sa voix se fait écouter. Ne représente-t-il pas d'ailleurs les libertés locales, chères entre toutes, tandis que la Chambre personnifie plutôt la centralisation gouvernementale? Loin que les élus du suffrage universel accaparent l'influence et l'autorité, l'Assemblée la plus sage et la moins démocratique est très populaire et très puissante. Il n'est pas rare que l'avantage lui reste dans le Congrès. La suprématie législative passe alors aux mains, non de la minorité dans le sens ordinaire du mot, mais d'une sorte d'élite représentative fort peu nombreuse, sans que ce résultat paraisse choquer les Américains. Suivant la doctrine de leurs plus savants écrivains constitutionnels, le point capital, même en république, est

moins de suivre en toute circonstance les fantaisies de la foule, que de mettre le pouvoir du côté du droit et de la raison. Les majorités démocratiques ne sont pas impeccables; pourquoi seraient-elles toujours et quand même maîtresses absolues[1]?

Entre deux Chambres bien distinctes, les dissentiments surgiront d'autant plus fréquents que chacune sera plus indépendante de l'autre, et plus confiante en sa propre force. Les peuples accoutumés aux conséquences de la liberté acceptent par avance cette diversité d'opinions. Établirait-on deux Assemblées dans un parlement pour n'avoir sur toute question qu'un seul et même avis exprimé deux fois?

L'unique précaution conseillée par la prudence se borne à préparer les moyens de résoudre les difficultés à l'amiable, afin d'empêcher, dans la mesure du possible, que les désaccords prévus et admis ne dégénèrent en conflits sans issue. C'est ce que l'initiative parlementaire a entrepris de réaliser aux États-Unis.

Quand les deux Chambres du Congrès ne s'entendent pas au sujet d'un bill, chacune d'elles, en

1. Voir plus haut, chapitre IV, p. 71-72.

vertu de règles communes, nomme un comité de conférence peu nombreux, composé souvent de trois membres, dont l'un appartient toujours à la minorité ; celle-ci, suivant l'usage américain, se trouve donc encore jouer un rôle notable, et peut départager les voix. Les commissaires se réunissent, cherchent un terrain de conciliation à l'aide de concessions réciproques, et formulent les termes du compromis proposé, dans un rapport auquel sont attachés des privilèges exceptionnels. Présenté et mis en discussion toute affaire cessante, ce rapport doit être accepté ou rejeté tel quel, sans amendement. Est-il repoussé, le règlement permet de recourir à une nouvelle conférence, sous les mêmes conditions[1]. Parfois ces expédients échouent, et le dissentiment persiste assez pour retarder l'adoption de lois utiles, ou entraver le gouvernement dans sa marche. Sans se dissimuler la gravité de semblables inconvénients, faut-il méconnaître que le système des deux Chambres, avec ses complications et ses crises passagères, apporte des tempéraments de premier ordre à l'omnipotence périlleuse des majorités démocratiques ? C'est là le

1. Voir Luther Stearns Cushing, *Elements of the Law and Practice of legislative Assemblies in the United States of America*. Boston, 1866, p. 877 et suivantes.

résultat essentiel. Les Américains se résignent au moindre mal; leur ambition consiste moins à supprimer qu'à limiter une imperfection, au besoin par plusieurs autres.

Si les efforts tentés pour fixer des bornes à l'autorité des législateurs s'appliquaient exclusivement au Congrès des États-Unis, on pourrait y voir une simple manifestation des instincts d'autonomie provinciale, tendant à restreindre, dans le domaine législatif comme dans tous les autres, l'action du pouvoir central. D'ailleurs, les lois concernant les intérêts généraux de l'Union font seules partie des attributions du Congrès, dont l'influence sur le pays, principalement en matière fiscale, ne s'exerce que de haut et de loin; car les plus importantes ressources du budget fédéral sont les recettes de la douane. Au contraire, les diverses Assemblées d'États agissent immédiatement sur les citoyens, et atteignent directement les contribuables par le vote de dépenses et d'impôts de toutes sortes. Chaque législature locale accomplit la presque totalité du travail incombant aux Chambres d'une République indépendante, qui aurait par surcroît le rare avantage d'être affranchie des charges militaires et de la responsabilité des relations extérieures, au double point de vue commercial et

diplomatique. Or ce sont précisément les législatures locales qui inspirent en Amérique la plus vive méfiance. « Leur convocation, même dans les États riches et peuplés, est attendue avec effroi; leur prorogation est accueillie avec un soupir de soulagement et de délivrance par ceux qui payent l'impôt sans se mêler aux intrigues politiques. Chaque année, la presse entière est l'interprète fidèle de ces sentiments[1]. »

« Lorsque la législature aborde un sujet quelconque, touchant à de nombreux et graves intérêts, tout le monde s'alarme aussitôt, écrivait naguère un journal de New-York. L'espoir universel est que le gouverneur ou un comité extra-parlementaire sera saisi de la question... Ce que le public désire et réclame d'abord, c'est que nos représentants ne se fatiguent pas à soutenir des discussions stériles, ni à se réunir en comités, mais qu'ils adoptent purement et simplement les vues du gouverneur, remettent l'affaire entre ses mains, et retournent dans leurs familles[2]. »

1. *The North American Review*, août 1883, p. 158. — Quatre ans auparavant, M. Hare, membre distingué du barreau, exprimait exactement les mêmes idées dans une conférence publique à Philadelphie. Discours cité par *The Nation*, de New York, 13 mai 1880, p. 360.

2. *The Nation*, de New-York, 20 mai 1875, p. 341. — Voici une

Ce mouvement d'idées ouvertement hostiles au parlementarisme s'explique par les écarts de certaines Assemblées qui ont trop fait parler d'elles, depuis quelques années surtout. Loin de nous la pensée d'en reproduire l'édifiante histoire. Encore moins y a-t-il place ici pour les épithètes malsonnantes dont les représentants du peuple souverain sont qualifiés publiquement par la presse la plus modérée des États-Unis[1]. L'équité veut, d'ailleurs, qu'une large part soit faite aux exagérations dictées par l'esprit de parti, toujours à l'affût des scandales qu'il exploite contre des

manifestation récente, des plus significatives à cet égard. En 1883, pendant les derniers jours de la session législative de l'État de New-York, les citoyens de la ville se réunirent en meeting, et, avec l'appui de la presse locale, demandèrent à la législature d'ajourner le vote de l'*aqueduct bill*, qui pourvoyait pourtant à un besoin urgent de la cité. On eut ainsi le singulier spectacle d'une ville entière suppliant ses représentants de la laisser souffrir encore pendant un an de l'insuffisance des eaux potables, parce qu'elle craignait de voir les travaux livrés aux politiciens. Naturellement le bill fut voté quand même; les intrigants ne pouvaient laisser échapper une si bonne occasion de pêcher en eau trouble. Voir *the North American Review*, août 1883, p. 159.

1. La citation suivante, choisie entre mille, et non parmi les plus violents articles, ne donnera qu'un faible aperçu du ton général de la presse américaine : « Que voit-on autre chose actuellement dans les divers palais législatifs des États-Unis, sinon des joueurs, des ivrognes, des libertins, et toute une séquelle qui est bien forcée de se vendre à prix d'argent pour pouvoir subvenir

adversaires, fût-ce au détriment de la bonne renommée nationale. Mais ces infirmités législatives, dont la réalité reste établie par des preuves accablantes, a-t-on le droit de les considérer seulement comme un incident passager? Lorsque, suivant la pente fatale des doctrines d'égalité absolue, le choix des électeurs tend sans cesse à descendre d'un degré, l'abaissement progressif du niveau parlementaire n'est-il pas le fruit naturel des institutions?

A ces parlements de décadence, auxquels semblent condamnées les démocraties, il est prudent de n'accorder qu'une confiance restreinte, de sorte que le parlementarisme finit par porter la peine des procédés républicains qui l'ont déprécié. L'opinion s'accrédite qu'il ne s'agit pas seulement de corriger les défauts de tel ou tel système législatif. On s'habitue à tenir pour suspectes l'honnêteté et la capacité collectives de toute Assemblée politique. L'idéal même du gouvernement représentatif se réduit à des proportions mesquines

aux frais d'une existence licencieuse. C'est une coterie d'infimes cabaretiers qui régente la ville de New-York. Toute la politique est aux mains de *ruffians* et de criminels, que les gens décents ne sauraient fréquenter sans déshonneur. Toutes les questions sont résolues, non pas selon leur importance ou leurs avantages généraux, mais selon la somme d'argent que les politiciens espèrent en tirer. » *The North American Review*, avril 1883, p. 351.

dans les esprits atteints de découragement ; et les Assemblées de l'avenir n'apparaissent plus que sous les traits de monotones et languissantes réunions, bornant leur rôle modeste à l'exacte expédition des affaires courantes, sans espoir de retour à des prérogatives plus hautes, héritage périlleux d'une époque où les Chambres formaient de vrais parlements. La conclusion logique, tirée par les Américains, c'est qu'il importe avant tout de diminuer la puissance des Assemblées actuelles, au nom de la liberté et de la moralité publiques, autant que dans l'intérêt d'une sage économie et d'une honnête gestion des finances [1].

Dès l'origine, les différentes législatures locales se sont vu imposer des limites. Leurs actes doivent être conformes à la Constitution des États-Unis, aux lois du Congrès, et à la Constitution spéciale de l'État. Elles ont de plus à compter avec le pouvoir judiciaire, local et fédéral, dans le cas où elles dépassent les bornes prescrites. Enfin et surtout, le véto du gouverneur leur sert de frein. Ces

1. D'après le témoignage de M. Hoffman, ancien gouverneur de l'État de New-York, témoignage confirmé par plusieurs autres, « ce sont les Chambres qui poussent au gaspillage des deniers publics ». Lettre au *Cobden Club*, citée par Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*. Paris, 1883, t. II, p. 179.

procédés ont paru insuffisants ou inefficaces. Déjà, en 1846, la Constitution revisée de l'État de New-York, la plus démocratique parmi celles de l'Union à cette époque, avait multiplié les restrictions à l'exercice de la puissance législative[1]. L'exemple a été suivi. Presque toutes les Conventions d'États, réunies depuis ces trente dernières années pour amender les Constitutions particulières ou en créer de toutes pièces, se sont ingéniées à découvrir les moyens de réduire les prérogatives parlementaires. C'est principalement de l'énergie du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire que les réformateurs attendaient le remède aux intempérances des Assemblées[2].

Jadis, à la Convention de Philadelphie, il avait été question de faire participer la magistrature

1. Voir Kent, *Commentaries*, t. I, p. 311, note.

2. A ce propos, la presse américaine a souvent manifesté le regret que le pouvoir exécutif, outre le véto, ne possédât pas le droit de dissolution. « Les sentiments d'aversion suscités par les législatures sont poussés à ce point que, si la Constitution avait accordé le droit de dissolution à l'exécutif, ce droit aurait été sans nul doute exercé plusieurs fois durant ces dernières années, ou du moins aurait servi de menace salutaire pour le plus grand bien de la majorité des habitants, particulièrement dans l'État de New-York. C'est avec une vive satisfaction que la plupart des citoyens auraient vu la législature mise à la porte par quelque gouverneur populaire et considéré. » *The Nation*, de New-York, 20 mai 1875, p. 341.

fédérale au véto présidentiel. Cette proposition, repoussée alors par huit voix contre trois, semble avoir inspiré aux organisateurs de la nouvelle Constitution du Missouri une clause pleine de précautions minutieuses visant certains abus de la législature.

Partant de l'hypothèse, dépourvue d'optimisme, que dans toutes les Assemblées représentatives se trouve une minorité d'autant plus opposée aux excès de pouvoir qu'elle risque habituellement d'en devenir la première victime, c'est à cette minorité même que l'on a conféré le droit d'y mettre un frein, par une procédure spéciale. Si quelque protestation précise, arguant de la violation des statuts ou des règlements, s'élève dans l'une des deux Chambres à propos de l'adoption d'un projet de loi, il faut qu'un vote en décide. La protestation est-elle appuyée par le chiffre de suffrages requis, le gouverneur doit frapper de véto la loi incriminée. Le nombre des voix est-il insuffisant, cinq membres de l'Assemblée peuvent encore formuler sous serment une protestation écrite, qui est annexée au bill et soumise à l'examen du gouverneur de l'État. Enfin, lors même que le bill est approuvé par le gouverneur, ou maintenu par les Chambres malgré le véto de l'exécutif, trois des

signataires de la protestation conservent pendant trente jours la faculté de porter l'affaire devant la Cour suprême locale, et de susciter sur la violation alléguée une enquête judiciaire. Dans le cas où la Cour reconnaît justes les griefs articulés, l'acte législatif devient nul et non avenu. Indépendamment du véto suspensif du gouverneur, reste le véto définitif des tribunaux, qui peut être provoqué par trois membres de la législature. Cet expédient atteint la dernière limite des restrictions qu'il paraît possible d'imposer aux Assemblées représentatives, à moins de les supprimer tout à fait.

Sans aller jusque à cette extrémité, les Américains, dans leur détresse, ont imaginé le parlementarisme intermittent. Plusieurs États particuliers se passent de législature une année sur deux. Tout ce qu'ils peuvent supporter du gouvernement représentatif se réduit à une simple session biennale. On cite même certaine Convention récente émettant le vœu que pareille combinaison soit appliquée au Congrès des États-Unis[1]. Des faits de ce genre en disent assez sur la situation présente des Chambres américaines, sur l'estime où les tient le pays, et sur les craintes qu'elles

1. Voir le discours de M. Hare, prononcé à Philadelphie; cité par *the Nation*, 13 mai 1880, p. 360.

inspirent. N'y a-t-il pas là un symptôme significatif à constater?

Le dégoût des abus actuels a pris dans ces derniers temps une forme imprévue. Désespérant d'améliorer les Assemblées législatives, qu'il faut pourtant maintenir, plusieurs publicistes distingués voudraient leur donner des chefs tirés d'elles-mêmes, c'est-à-dire des ministres responsables qui seraient chargés d'éclairer, de diriger et de maîtriser les incapacités, les passions et les corruptions parlementaires [1]. Le gouvernement de cabinet, transplanté dans un milieu démocratique, produirait-il les résultats que les réformateurs s'en promettent? Verrait-on la majorité des représentants se contenter du légitime contrôle qui lui appartient, et laisser aux ministres investis de sa confiance l'initiative nécessaire pour gouverner? Ou au contraire le cabinet ne serait-il que l'instrument passif des volontés de la majorité représentative, maîtresse plus absolue que jamais de l'exécutif placé sous sa main? Dans ce dernier cas, on sacrifierait en pure perte la sécurité du ministère quadriennal, et surtout le véto présidentiel,

1. Voir *the Nation*, de New York, 27 août 1885, p. 171-172; et Woodrow Wilson, *Congressional Government*.

seul frein quelque peu efficace. La réforme n'aboutirait alors qu'à greffer l'instabilité ministérielle sur la mobilité républicaine.

Ces tâtonnements en tous sens ne trahissent-ils pas les mécomptes du parlementarisme républicain, très décrié dans les deux mondes? On sait que la Suisse s'est préoccupée aussi de restreindre les pouvoirs des Assemblées. A cet effet, elle a établi le *referendum*[1], sorte d'appel au peuple par lui-même : sur la réclamation de citoyens dont le chiffre minimum est légalement fixé d'avance, les lois votées par les majorités législatives sont déférées, dans certaines conditions, au jugement

1. Cette mesure du *referendum* vient des Grisons et du Valais. Elle tire son ancienne origine et son nom de l'usage de transmettre aux dizainiers et aux communes les lois faites par le Conseil. Abolie dans le Valais, et tombée en désuétude dans le canton des Grisons, elle reparut dans le canton de Neuchâtel, sous la forme particulière d'un *referendum* financier. La Constitution de 1858 décida que tout emprunt ou engagement pécuniaire, dépassant la somme de 500 000 francs, devait être soumis à la ratification du peuple. En 1863, la Constitution de Bâle-campagne étendit l'usage du *referendum* à toutes les lois d'un caractère général. Depuis, il a été admis successivement dans la plupart des cantons. En 1872, il a passé dans la Constitution fédérale, et de nos jours il s'applique même aux lois constitutionnelles. Voir Dr J. Dubs, *Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Dargestellt für das Volk.* Zürich, 1877, p. 143-145. Voir également Thomas Erskine May, *Histoire de la démocratie en Europe*, traduction française. Paris, 1879, p. 291-294.

suprême des majorités populaires, qui les rejettent ou les approuvent en dernier ressort. Si la déconsidération du régime parlementaire n'est pas moins marquée dans la République de Guillaume Tell que dans celle de Washington, les palliatifs essayés de part et d'autre sont très différents, quoique la souveraineté du peuple soit également dans les deux pays le principe fondamental du gouvernement.

La Constitution helvétique, descendant jusqu'aux couches profondes de la nation, a cherché ses garanties contre les Assemblées dans l'approbation ou le véto populaire direct. La Constitution américaine, remontant les degrés de la hiérarchie gouvernementale, a demandé jusqu'ici les siennes au véto des pouvoirs exécutif et judiciaire. Il est certain que la Suisse se montre plus conséquente avec le principe de ses institutions, en appliquant, non sans risques d'ailleurs, un système très voisin de la démocratie pure. Les États-Unis s'écartent de la logique absolue sur ce point comme sur beaucoup d'autres, et restent dans les traditions de la démocratie représentative, encore influencée par de lointains souvenirs monarchiques.

A part les combinaisons spéciales admises dans quelques États particuliers, tous les actes émanant

de la majorité des représentants directs du peuple sont astreints, en Amérique, à quatre conditions ou épreuves distinctes. D'une manière théorique et générale, ils doivent être conformes à la Constitution. En pratique, avant d'être définitifs, ils sont soumis d'abord au contrôle du sénat, puis au véto suspensif du président (ou du gouverneur). Enfin, même revêtus des formes requises et devenus lois du pays, ils peuvent, dans l'application, être déférés à l'examen des tribunaux.

Est-ce à dire que les défauts des Assemblées républicaines soient victorieusement combattus? Ce luxe de moyens presque désespérés inspire quelques doutes sur l'efficacité des remèdes. Qu'il s'agisse du pouvoir législatif, ou des autres pouvoirs, les prohibitions constitutionnelles arrêtent ceux-là seulement qui consentent à en respecter l'esprit autant que la lettre. On a beau s'épuiser en efforts afin de donner des attributions différentes et d'assigner des limites exactes à chacun des organes du gouvernement, il suffit qu'un seul d'entre eux pousse son droit à l'extrême, pour que la Constitution soit annulée sans illégalité ni révolution proprement dite.

Les Assemblées représentatives ont le droit exclusif de voter le budget, et par suite de le rejeter.

Qu'elles refusent les crédits indispensables aux services publics, aussitôt l'armée, la magistrature, les obligations internationales, le payement de la dette se trouvent supprimés; l'édifice social entier croule par l'effet d'un simple vote. Le pouvoir exécutif, de son côté, peut frapper de véto chaque mesure législative, et, s'il a pour lui le tiers plus une des voix dans une seule Chambre, il fait échec à toutes les lois adoptées par la grande majorité de la représentation nationale. Sans avoir besoin du concours de la minorité parlementaire, et en restant dans son domaine spécial, il peut imprimer à la diplomatie, placée sous ses ordres, telle direction qui jette la nation malgré elle dans les complications étrangères les plus redoutables, et l'oblige à la guerre que pourtant le Congrès seul doit déclarer. Par un abus systématique du droit de grâce, le président (ou le gouverneur d'État) peut encore réduire à néant toutes les décisions des tribunaux, comme la législation même, et atteindre d'un seul coup les pouvoirs législatif et judiciaire.

Le sénat, dont l'adhésion est nécessaire pour rendre valables les nominations des secrétaires d'État (ministres), peut opposer un refus successif à tous les candidats qui lui sont présentés,

empêcher ainsi la formation de tout gouvernement, contraindre par suite le président à se démettre, et annuler la souveraineté nationale en écartant son élu. Les deux Chambres du Congrès peuvent se neutraliser réciproquement : elles n'ont qu'à rejeter chacune, de parti pris, les bills émanant de l'autre. La Chambre haute, investie du droit de faire les traités conjointement avec le pouvoir exécutif, peut engager de grosses questions budgétaires, ce qui annihilerait les prérogatives financières de la Chambre démocratique. Celle-ci, à son tour, par un refus obstiné de voter les crédits, peut détruire des traités régulièrement conclus, et biffer l'article constitutionnel conférant au président et au sénat la signature et la ratification définitive des conventions diplomatiques[1].

On ne saurait énumérer ici tous les droits dont l'exercice poussé à outrance, quoique strictement légal, permettrait à chacun des pouvoirs de paralyser les autres, et d'arrêter net le mécanisme gouvernemental. Il n'est pas jusqu'au pouvoir judiciaire qui ne puisse, dans les affaires relevant

1. C'est ce qui faillit arriver notamment à l'occasion du traité conclu en 1795 avec l'Angleterre (traité de Jay), sous la deuxième présidence de Washington. Voir chapitre XII, p. 375 et suivantes.

de sa juridiction, déclarer successivement inconstitutionnels, et par conséquent inapplicables aux cas en litige, tous les actes des Assemblées locales ou fédérales, de manière à mettre en pièces la législation qu'il est chargé d'appliquer[1].

Rien de plus difficile à prévenir ou à réprimer que les abus légaux, surtout quand ils viennent du pouvoir même qui fait la loi. Les diverses législatures américaines semblent s'être départies de cette tolérance réciproque, faute de laquelle les gouvernements succombent. Plus d'une fois, depuis quelques années, par hostilité envers le président ou le sénat, la Chambre des représentants au Congrès n'a pas voté en temps utile plusieurs chapitres du budget national, entre autres certains crédits afférents aux dépenses de l'armée. Le fond du conflit était l'éternelle question électorale, dont l'importance, prédominante dans les démocraties, rend les partis intraitables. Si les Américains s'habituaient à pratiquer le système des « grèves parlementaires », ce n'est pas leur Constitution qui les sauverait d'une désorganisation sans remède.

1. Sur l'application de ces mêmes principes au gouvernement anglais, voir Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif*, p. 99 et suivantes; et Gladstone, dans *the North American Review*, septembre-octobre 1878, p. 210.

Malgré tout, les véritables garanties consistent dans la modération des hommes, sur laquelle il est imprudent de trop compter. « Nous devons nous contenter de limiter l'autorité législative comme nous le pouvons, affirmait avec la résignation du sage un membre de la Cour suprême des États-Unis. Lorsque nous ne saurions le faire sans en compromettre l'exercice, il ne nous reste plus qu'à nous réfugier dans une salutaire confiance[1]. » Le juge Iredell voulait croire que cette confiance serait justifiée.

1. Opinion du juge Iredell dans l'affaire Calder contre Bull. Curtis, *Reports of Decisions in the Supreme Court of the United States*, t. I, p. 283.

IX

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Rien ne semble aussi facile, en pays républicain, que l'organisation d'une Chambre des représentants. Point de base plus ou moins artificielle à chercher, comme pour la création d'une Chambre haute. Pas de difficultés analogues à celles qu'offre l'établissement du pouvoir exécutif, dont la nomination par le peuple entier, par certains délégués spéciaux, ou par les Assemblées législatives, se prête à bien des solutions différentes, toutes contestables et périlleuses à divers titres. Non seulement la représentation nationale a pour base naturelle l'élection populaire, mais ses conditions d'existence paraissent déterminées d'elles-mêmes par une suite de raisonnements simples, se déduisant de la proposition fondamentale.

Le peuple est souverain; il exerce sa puissance par l'entremise de mandataires qu'il désigne lui-même à cet effet. En conséquence, ceux-ci doivent être institués de façon à traduire le plus exactement possible la volonté souveraine, dont ils sont les délégués immédiats. Leur nombre doit être assez élevé pour reproduire les nuances diverses de l'opinion, et surtout leur mandat doit expirer à courte échéance, afin que la communion d'idées n'ait pas le temps de se relâcher entre les électeurs et les élus. En outre, la doctrine de la souveraineté populaire, confirmée sur ce point par le principe de l'égalité, exige que le souverain puisse arrêter ses choix où bon lui semble, sans qu'aucun citoyen soit empêché par sa situation personnelle de remplir les fonctions de législateur : une indemnité suffisante sera donc allouée aux représentants, dont elle est supposée d'ailleurs garantir l'indépendance. Un dernier raisonnement, plus spécieux encore, ne manque pas d'être admis à titre d'axiome par les flatteurs du suffrage universel. Le peuple, dit-on, a le plus pressant intérêt à choisir les meilleurs mandataires, ce qui est de toute évidence. Partant de là, on se croit en droit de conclure qu'il saura naturellement faire ces choix excellents, commandés par son intérêt

bien entendu, et que l'Assemblée représentative sera l'élite de la nation[1].

Entre toutes les institutions américaines, dans l'Union fédérale ou les États particuliers, nulle n'est plus complètement organisée selon la formule républicaine que les Chambres de représentants. Or nulle ne réalise moins les conditions morales de la théorie, et ne justifie davantage les critiques. La responsabilité des mandataires du peuple est devenue presque illusoire. Quant à cette élite nationale qui, d'après les rêves complaisamment caressés jadis, devait être appelée à diriger les affaires du pays, on aurait peine à la reconnaître dans le portrait peu flatteur que la presse américaine et les plus graves écrivains retracent aujourd'hui du personnel représentatif. Au lieu du consolant tableau d'une démocratie perfectionnée, prenant pour chefs les meilleurs parmi

1. Le sage Story dit lui-même : « Si le peuple reste libre de choisir, c'est dans la classe supérieure qu'il choisira naturellement ceux qui, d'après l'opinion générale, sembleront le mieux faits pour défendre ses intérêts et sauvegarder ses libertés.... Le corps électoral aux États-Unis est le corps même de la nation, jalouse de ses droits et accoutumée à l'exercice du pouvoir. Qui pourra donc être l'objet de son choix, sinon quiconque obtient la confiance et l'estime de ses concitoyens ? » Story, *Commentaries*, t. I, p. 466.

les bons, voici que les esprits désabusés nous montrent le scrutin populaire s'oubliant parfois jusqu'à choisir les pires parmi les mauvais[1].

Quelques réserves qu'il convienne de faire sur les personnes, l'ensemble des faits reste indéniable. L'expérience, déjouant tous les calculs, a mis en lumière des réalités imprévues. Tandis que le pouvoir exécutif et le sénat, marqués d'emprunts aristocratiques et monarchiques, ont réussi à des degrés divers, les plus grosses imperfections se sont révélées sur le point où, d'après la logique apparente, il semblait que l'on dût s'attendre le moins à les rencontrer.

Comment s'expliquent de pareils mécomptes? La Chambre des représentants est l'organe essentiel et direct du peuple, c'est-à-dire, en république, du souverain même. Toutes les questions soulevées à ce sujet forment le nœud du problème, singulièrement complexe, qui consiste à mettre en jeu le gouvernement de la souveraineté populaire. On se heurte à des difficultés de premier ordre, tenant aux principes mêmes des institutions.

Les plus sages entre les constituants des États-

1. Pour définir cette aristocratie à rebours, les Américains ne se sont-ils pas avisés de créer un terme nouveau, la *Kakistocratie!* Voir *the North American Review*, février 1883, p. 128.

Unis pressentaient que la trop courte durée du mandat serait un des gros écueils de leurs Assemblées représentatives. « Au changement des personnes correspondent les variations du système politique, disait Hamilton ; or le changement continuel, même des mesures les mieux concertées, est contraire aux règles de la plus simple prudence, et incompatible avec la moindre chance de succès. Il faudrait un volume pour énumérer les inconvénients de l'instabilité gouvernementale... qui empoisonne les fruits de la liberté[1]. » A maintes reprises, les auteurs éminents du *Fédéraliste* reviennent sur les dangers d'un régime dont les hésitations, les faiblesses, les fluctuations incessantes, remettant à toute heure les lois en question, auraient pour conséquence inévitable d'inquiéter la propriété, d'arrêter l'essor de l'industrie, et de tarir les sources de la richesse publique. Ce ne sont pas les avertissements qui manquent aux Américains sur le double péril résultant de la mobilité républicaine : au dehors, la défiance de l'étranger et l'infériorité notoire de la politique nationale en face des peuples jouissant d'une sécurité moins précaire; au dedans, le discrédit où

1. *The Federalist*, p. 471-472.

tombent des législatures éphémères, ayant juste le temps de défaire les unes après les autres tout ce qui a été fait avant elles.

Mais cette instabilité funeste, la souveraineté populaire l'exige. Le « provisoire perpétuel » n'est-il pas la condition inséparable du règne de la démocratie absolue? Aussi les Assemblées représentatives se renouvellent-elles sans cesse en Amérique. Dans plusieurs États particuliers, le mandat législatif ne dure qu'un an[1]. Nulle part il n'excède deux années, terme extrême adopté pour la Chambre des représentants au Congrès fédéral. Tous les inconvénients prévus dès l'origine n'ont pas tardé à se produire, et d'autres encore auxquels on avait cru pouvoir échapper.

Après une expérience de quarante ans, déjà concluante, Story insistait longuement sur les périls signalés jadis par Hamilton, dont les prévisions ne s'étaient que trop vérifiées[2]. Et pourtant, à l'époque où Story publiait son livre, le flot de l'émigration européennne n'avait pas encore versé en Amérique les masses ignorantes et pauvres,

1. Elle se réduisait même à six mois dans le Rhode-Island, où elle a été ramenée depuis à un an.

2. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 404 et suivantes, 513 et suivantes.

qui allaient lourdement peser par leur vote sur le gouvernement tout entier. La haute influence dans les Assemblées avait appartenu jusqu'alors à la fraction la plus sage et la plus éclairée de la démocratie. Depuis que les Chambres représentent un corps électoral nombreux, confus, et parfois inconscient lui-même de ses propres volontés, les pernicieux effets de l'incohérence parlementaire se font sentir à ce point que certains États de l'Union n'ont trouvé, pour réagir, qu'un remède héroïque, consistant, on l'a déjà vu, à supprimer la session législative une année sur deux. Singulier expédient du parlementarisme républicain aux abois, dont l'unique ambition, comme celle du débiteur à bout de ressources, est de reporter sur l'année à venir les embarras de l'année courante.

Les appels réitérés au suffrage universel ont encore pour effet d'entretenir une agitation factice, nuisible au pays. Le terrain électoral devient le rendez-vous permanent des intrigues et des passions, provoquées en vue du scrutin. Chaque élection nouvelle veut un programme plus téméraire et plus trompeur que les précédents. Il faut sacrifier une plus grande part d'autorité, et donner quelque satisfaction bruyante aux appétits populaires, surexcités à dessein. Entre les rivaux

s'établit une concurrence effrénée à qui offrira la proie la plus alléchante. Hier, l'administration, la religion, la justice; aujourd'hui, l'armée, les finances, la propriété. Et demain? On ira plus loin. Aux concessions dangereuses succèderont les promesses irréalisables, semences de guerre sociale qui ne peuvent manquer de germer. Car le bon sens du peuple se fausse à ce jeu déshonnête, et la masse souffrante, naturellement crédule parce qu'elle souffre, demande compte de ses déceptions non pas à ceux qui l'ont abusée, mais à la société tout entière. L'intérêt personnel du candidat est donc trop souvent en opposition directe avec les vrais intérêts de la nation.

On croyait trouver dans le renouvellement fréquent des Assemblées la principale garantie des libertés publiques, et le meilleur procédé, sinon le seul applicable, pour que les électeurs fussent assurés d'avoir des mandataires vraiment responsables. L'expérience a prouvé précisément le contraire. « Si paradoxale que cette assertion puisse paraître, il est certain que le défaut de responsabilité réelle dans le gouvernement provient, en maintes circonstances, de la fréquence des élections. [1] »

1. Story, *Commentaries*, t. I, p. 404.

Les plus graves mesures législatives n'ont pas de résultats immédiats, et ne commencent à donner leurs fruits qu'après la disparition de la Chambre qui les a votées. Ces lois sont-elles bienfaisantes? A qui en reviendra l'honneur? Sont-elles mauvaises? Qui en portera la peine devant le pays? Le législateur n'est donc ni encouragé dans son zèle par l'espoir légitime que ses services seront justement appréciés, ni contenu dans ses écarts par la crainte salutaire d'avoir à répondre de sa conduite politique. Même le sentiment de contribuer à des réformes utiles et durables ne saurait servir de stimulant aux bonnes volontés. Comment les mieux intentionnés parmi les représentants se passionneraient-ils pour la plus noble entreprise, qu'ils savent d'avance n'avoir pas le temps de mener à bien? Les grands desseins, les projets féconds doivent être poursuivis par ceux qui les ont conçus. Qu'en peut-il advenir si, après une ébauche incomplète, les ouvriers de la première heure sont remplacés par de nouveaux venus, presque toujours enclins à modifier ou à détruire l'œuvre commencée? Que penser d'un système ne laissant à personne les délais nécessaires pour subir les conséquences de ses actes ou exécuter ses engagements, et

permettant à chacun de signer des billets que d'autres auront la charge de payer ou de renier?

Le député américain investi du plus long mandat, le représentant au Congrès par exemple, a deux années seulement devant lui. Encore faut-il retrancher de la première session les séances consacrées à la vérification des pouvoirs, à la nomination du bureau et des comités. Durant la session suivante, beaucoup plus courte[1], le souci de la réélection prochaine prime tout. Combien de temps reste-t-il au législateur pour l'accomplissement de ses véritables devoirs, notamment dans ceux des États particuliers où le mandat représentatif est annuel?

Intérieurement, la Chambre fédérale est organisée de façon à multiplier les abus. Elle se partage en quarante-sept comités permanents, dont l'autorité est si entière dans leur domaine respectif, que le système américain a été qualifié de « gouvernement des comités permanents du Congrès[2] ». Les présidents de ces comités sont de véritables

1. La session régulière du Congrès commence le premier lundi de décembre et se poursuit d'ordinaire, pendant la première année, jusqu'au mois de juillet, époque où la chaleur rend le séjour de Washington intolérable. La session de la deuxième année prend fin le 4 mars, terme légal du mandat représentatif.

2. Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 102.

puissances; c'est d'eux que dépend le sort de la plupart des projets de lois. Quant au président de la Chambre (*speaker*), il nomme les comités, règle l'ordre du jour, et possède tant de pouvoirs extraordinaires, que les limites n'en paraissent pas faciles à préciser[1]. Considéré d'ailleurs comme chef de parti, il met sa haute influence au service de la majorité qui l'a élu. Ce mécanisme compliqué aboutit à l'anarchie législative, et semble avoir pour principal effet de supprimer la responsabilité en la divisant.

Presque tout le travail parlementaire se réduit à des lois confuses, et si précipitamment rédigées, qu'elles soulèvent mille difficultés d'application. Le budget même, dont le vote est pourtant l'attribution essentielle et la première raison d'être des Assemblées représentatives, se discute trop tard et sans examen : on l'expédie souvent en huit ou dix jours[2]. Il faut les richesses inépuisables de l'Amérique pour résister à un pareil désarroi

1. Voir Cushing, *Law and Practice of legislative Assemblies*, p. 90.

2. On doit observer toutefois que certaines dépenses (entre autres l'intérêt de la dette, l'amortissement, etc.) figurent parmi les *affectations permanentes*, et sont réglées par des statuts sans limites de date, sauf quelques détails de comptabilité qui sont déterminés annuellement.

financier. Tantôt, de parti pris, les différentes législatures, nationale ou locales, sont parcimonieuses à l'excès, afin de contrecarrer l'administration ; tantôt elles multiplient à la légère les dépenses inutiles et se montrent étrangement prodigues des deniers publics, pour satisfaire tel ou tel groupe d'électeurs[1]. Pourrait-il en être autrement, et dans les conditions où s'exerce ce prétendu contrôle des Chambres républicaines sans cesse renouvelées, n'y a-t-il pas lieu de s'étonner plutôt que le gaspillage ait des bornes ?

La nation tout entière veut l'économie; chaque district séparément réclame de fortes subventions budgétaires. Le représentant est sollicité par deux exigences contradictoires. Son devoir de législateur lui commande de ménager les ressources du pays; le désir de conserver son siége le pousse à satisfaire sa clientèle électorale par de dispendieux travaux. Quel mobile l'emportera ? La tentation est trop forte, et le trésor public paye ainsi les frais de popularité du représentant bientôt candidat.

1. Rien de plus instructif à ce sujet que les résultats de l'enquête faite en 1877 par le *Cobden Club* auprès de ses correspondants étrangers, et en particulier la lettre de MM. David Wells, et Foster, et celle de M. Hoffman, ancien gouverneur de l'État de New-York. Voir Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. II, p. 179-180.

De même que les dépenses à faire, les lois à voter cessent d'être appréciées en vue de leur valeur propre et de leur utilité nationale. Fournissent-elles un capital politique, facile à exploiter pour la conquête du pouvoir ? Toute l'affaire est là. Actes et paroles n'ont qu'un but, la victoire au futur scrutin. A ceux qui considèrent, en politique au moins, l'intérêt général comme la somme et l'accord des intérêts particuliers, les Assemblées démocratiques, leurs membres et leurs électeurs se chargent de démontrer amplement le contraire.

Quand approche l'échéance, l'activité inquiète des législateurs redouble. C'est l'heure suprême des lois de réclame électorale : chacun apporte les siennes. La Chambre fédérale, à elle seule, voit éclore plusieurs milliers de bills par année. Ses quarante-sept comités permanents, sans compter quelques comités temporaires, travaillent à débrouiller tant bien que mal ce formidable chaos. Les présidents des comités luttent de vitesse et de ruse afin d'obtenir l'honneur d'une discussion publique pour leurs bills respectifs, en évinçant ceux des adversaires. Et le président de l'Assemblée, fidèle à son rôle de chef de parti, sait accorder aux amis des tours de faveur.

Vers la fin de la session, tout débat devient impossible, et l'effort doit se borner à faire mettre aux voix les bills proposés. D'ordinaire, durant les dix derniers jours, le règlement de la Chambre est suspendu[1], ce qui permet aux représentants de se prononcer par un vote immédiat et unique, sans discussion ni amendement. Nombre de lois, même des plus importantes, sont ainsi enlevées en quelques moments. Ceux qui les édictent ne les ont ni discutées, ni examinées, ni comprises. La nation peut en souffrir; la clientèle locale est satisfaite, et la réélection semble assurée.

Plusieurs Constitutions d'États particuliers ont bien essayé d'opposer un frein à cette activité *in extremis* des législatures expirantes. La Constitution du Michigan stipule qu'aucun bill ne pourra être présenté après les cinquante premiers jours de la session. Celle du Maryland interdit le dépôt de tout bill nouveau pendant les dix derniers jours. Mais il est des accommodements avec les Constitutions. Ainsi, rien de plus simple que d'introduire un projet de loi en temps prohibé : on le

1. Cette procédure, encore plus sommaire que notre *déclaration d'urgence*, ne peut être admise, il est vrai, qu'à la majorité des deux tiers des voix. Mais ici l'intérêt individuel est tellement en jeu, que l'influence, accordée indirectement à la minorité, ne paraît pas produire ses bons effets habituels.

déguise, pour la circonstance, en amendement à quelque bill ancien, souvent de pure forme, que tout député prévoyant a pris soin de déposer par avance, afin de se ménager les moyens d'éluder honnêtement la prohibition constitutionnelle. « S'agit-il, par exemple, de faire voter, passé les délais réglementaires, la construction d'une écluse sur la rivière du « Chat sauvage », le représentant intéressé rattache sa motion au bill d'attente par lequel il proposait d'ériger en corporation la ville de Siam. De celle-ci, nul ne souffle mot; l'amendement tardif, prestement remorqué, fait seul l'objet de la discussion et du vote final[1]. » Le tour est joué, les électeurs auront leur écluse; la Constitution n'en peut mais.

La façon même dont se trouvent composées les Chambres américaines explique assez que de telles ruses et beaucoup d'autres encore y réussissent à souhait. Un bon personnel représentatif ne s'improvise pas, et les députés, renouvelés trop fréquemment, ne sauraient offrir des garanties suffisantes de capacité. La plupart manquent d'expérience, et l'incertitude de leur avenir politique ne les engage guère à étudier les questions multiples

1. Cooley, *Constitutional limitations*, p. 137, et 139 note 1.

qu'ils doivent résoudre[1]. La brièveté du mandat législatif leur laisse à peine le temps nécessaire pour se mettre au courant des détails matériels de leurs fonctions, et pour s'initier aux finesses d'un règlement fort compliqué[2].

Parmi ces législateurs de passage, quelques rares favoris du scrutin, constamment réélus, deviennent par le fait députés à long terme, et sont les maîtres de la situation. Story remarquait déjà de son temps que la fréquence des élections provoquait dans les Assemblées la formation d'une oligarchie de vétérans, qui exerçaient sur des collègues novices un ascendant irrésistible[3]. Ces inconvénients n'ont fait qu'augmenter depuis, s'il faut en croire le témoignage de la presse contemporaine. « Les connaissances de la grande majorité des représentants ne dépassent pas les premiers rudiments de la loi parlementaire, tandis qu'une

1. Voir *the Federalist*, p. 470.

2. « L'ensemble des règles d'après lesquelles se gouverne la Chambre des représentants au Congrès est si difficile à connaître et à comprendre, que beaucoup d'hommes de mérite, jouissant de la plus haute réputation, s'estiment incapables d'en saisir les détails, même après un long stage. » F. Hoare, sénateur du Massachusetts, *the North American Review*, février 1879, p. 113. Le manuel parlementaire de M. Cushing n'a pas moins de mille pages, divisées en 2,570 articles.

3. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 437.

petite coterie de politiciens, plus habiles et plus retors, familiarisés de longue main avec toutes les roueries du métier, savent saisir au vol les occasions d'abuser les naïfs et d'arriver adroitement à leurs fins égoïstes; car le règlement sert tout juste à fournir les armes dont le député peu scrupuleux a besoin pour en imposer aux Chambres où il siège[1]. »

Le scrutin de liste, auquel on pourrait songer[2], remédierait-il à quelques-uns de ces défauts? Relèverait-il sensiblement le niveau parlementaire? La responsabilité réelle envers le peuple se trouverait-elle mieux garantie? Le fractionnement en groupes et en comités serait-il empêché plus aisément? La difficulté n'est pas de celles qui se tranchent par une simple modification du procédé électoral; elle semble inséparable des conditions mêmes du régime représentatif dans un milieu républicain.

1. *The Nation*, de New-York, 15 juillet 1875, p. 37.

2. Le scrutin de liste par État, tour à tour admis et abandonné dans plusieurs États particuliers, ne paraît pas avoir produit des résultats très différents de ceux que donne le scrutin de district. Quant au scrutin de liste unique pour l'Union entière, à supposer même que les traditions particularistes des Américains en tolèrent l'usage, quel moyen pratique de l'appliquer à une république fédérative, comprenant trente-huit États qui couvrent un espace immense?

Un autre péril, fort à redouter pour les Chambres démocratiques, est l'exagération de l'effectif parlementaire. Hamilton, et la plupart des commentateurs après lui, ne tarissent pas sur les graves abus qui peuvent en résulter. Élargir trop les Assemblées législatives, c'est risquer, suivant eux, d'y introduire surtout des hommes d'instruction bornée et de capacité courte, dupes toutes désignées des manœuvres et des sophismes de quelques politiciens professionnels. « Plus une Chambre délibérante comptera de membres, plus diminuera le nombre de ceux qui la dirigent en effet; car la passion y troublera davantage la raison... C'est une grossière erreur pour un peuple de croire qu'en élevant outre mesure le chiffre de ses représentants il fortifiera les barrières contre les usurpations possibles d'une minorité ; l'expérience prouve que ce système irait à l'opposé du but... L'aspect extérieur du gouvernement serait plus démocratique; l'esprit qui l'animerait deviendrait plus oligarchique. Le mécanisme paraîtrait agrandi dans son ensemble ; les ressorts qui le feraient mouvoir n'en seraient souvent que moins nombreux et mieux cachés[1]. »

1. *The Federalist*, p. 445-446.

Il est clair que ces considérations ne sauraient être généralisées sans réserves. Tel parlement peut offrir, par le mode de recrutement, par la composition du personnel, par la durée du mandat, certaines garanties de compétence et de dignité, qui corrigent en grande partie les inconvénients habituels du nombre. Si la valeur des Assemblées était toujours en raison inverse du chiffre des représentants, il faudrait admettre que la Chambre fédérale des États-Unis, comprenant à peine moitié autant de députés que la Chambre des Communes d'Angleterre, est doublement sage, et discute les questions avec deux fois plus d'ordre, d'intelligence et de maturité. Les Américains eux-mêmes savent trop à quoi s'en tenir sur ce chapitre pour s'appliquer un tel compliment.

Comme toute autre institution, les Assemblées représentatives ne doivent pas être jugées isolément de l'ensemble social et politique dont elles font partie. Le parlement anglais empruntait jusqu'ici sa principale force aux conditions d'existence d'une société hiérarchique, où l'élection, prudemment circonscrite, laissait à la sélection raisonnée la place nécessaire dans le gouvernement et l'administration du pays. L'infériorité notoire des Chambres législatives aux États-Unis

reste également liée au système d'élection populaire à outrance, qui a pour effet, suivant un mot connu, de mettre la société américaine les pieds en haut et la tête en bas.

Hamilton remarque lui-même dans *le Fédéraliste* que la détermination de l'effectif parlementaire est, de tous les problèmes politiques, le moins susceptible d'une solution exacte[1]. Aussi, comme plusieurs allusions aux anciennes républiques de la Grèce en témoignent[2], ses critiques sur les inconvénients du nombre visent-elles en particulier les Chambres démocratiques, naturellement confuses et mobiles, exposées à toutes les surprises, presque toujours menées par le groupe le plus violent quand une passion publique est en jeu, alors qu'il importerait spécialement que les conseils de la modération fussent écoutés et les décisions prises de sang-froid[3].

« Toute Assemblée est peuple, » a-t-on dit. Combien cette parole s'applique aux démocraties

1. Voir *the Federalist*, p. 422-423.

2. « Lors même que chaque citoyen d'Athènes, considéré individuellement, aurait eu la sagesse d'un Socrate, la masse des Athéniens assemblés n'aurait pas moins composé une foule aveugle (*a mob*). » *Ibid.*, p. 424.

3. Voir *Ibid.*, p. 422 et suivantes; et Story, *Commentaries*, t. I, p. 387 et suivantes.

où des corps collectifs nombreux, participant à l'irresponsabilité des foules dont ils sont la trop fidèle image, sujets aux mêmes entraînements et aux mêmes défaillances, tantôt abdiquent entre les mains d'un chef populaire, tantôt se refusent à toute direction justifiée, pour se laisser flotter inconscients au hasard des caprices et des préjugés de l'heure qui passe !

Sur la plupart des points, les Américains se sont singulièrement écartés des doctrines conservatrices qui présidèrent à la création de leur république. On peut s'étonner que, sur la question du chiffre des représentants, ils soient restés bien en deçà des limites autrefois admises même par les plus sages. Hamilton avait calculé que, si la proportion d'un député par trente mille habitants était prise pour base, la Chambre fédérale compterait au bout de cinquante années quatre cents membres; il ne voyait là rien d'excessif[1]. Près d'un siècle a passé depuis, et ce nombre n'est pas atteint. Les trente-huit États de l'Union n'envoient au Congrès

1. Voir *the Federalist*, p. 425. — Ce fut sur la demande de Washington que la Convention de Philadelphie décida qu'il y aurait un député par trente mille habitants au lieu de quarante mille, nombre adopté jusque-là. Le Congrès de la première Confédération (qui se composait alors d'une Chambre unique) comptait quatre-vingt-onze délégués seulement.

fédéral que trois cent vingt-cinq représentants pour une population totale de cinquante millions d'âmes, soit un député à raison de cent cinquante quatre mille habitants environ[1].

Cette méfiance salutaire à l'égard du nombre se manifeste encore dans les usages des Assemblées américaines et les articles de leurs règlements. Les comités de conférence, nommés par les deux Chambres du Congrès afin de chercher les conditions possibles d'un compromis sur les questions en litige, ne comptent que très peu de membres, six seulement d'habitude, trois sénateurs et trois députés. Pour des gens pratiques, vraiment désireux de s'entendre, le premier soin ne consiste-t-il pas à éviter les réunions nombreuses, où la discussion irrite les dissentiments au lieu de les apaiser?

Par surcroît, les Chambres se sont donné à elles-mêmes le moyen de rouvrir au besoin les débats conclus déjà par un vote, et de revenir avec

1. Si la proportion d'un député par trente mille habitants avait été maintenue, la Chambre fédérale comprendrait aujourd'hui plus de 1,660 représentants. Au contraire, la république américaine est une des puissances où la Chambre démocratique, toute proportion gardée, est numériquement la plus faible. En France, il y a 584 députés pour une population de 3,800,0000 d'âmes. La Chambre des communes, dans le parlement anglais, compte 670 membres, pour 36,000,000 d'habitants environ.

plus de sang-froid sur d'imprudentes décisions, prises par des majorités imprévoyantes ou entraînées[1]. La coutume de remettre en délibération (*reconsideration*) un bill précédemment adopté ou repoussé, est devenue générale dans les diverses législatures des États-Unis, et fait partie de la loi parlementaire américaine. Lorsqu'une proposition de cette nature est favorablement accueillie par la majorité repentante ou mieux informée, l'effet du vote antérieur est nul, et l'affaire revient devant la Chambre dans la même situation que si un premier scrutin n'avait pas eu lieu.

Chaque Assemblée, selon ses convenances, détermine les conditions, fixe les délais, et prescrit la procédure à suivre pour que les motions de *reconsideration* puissent être présentées[2]. A défaut de règles spéciales, ces motions rentrent dans

1. C'est contraire à la théorie française du « vote acquis » malgré des fraudes ou des erreurs constatées.

2. Tel règlement législatif porte qu'une motion de *reconsideration* ne pourra être faite que le jour même du vote, ou le lendemain, ou en présence du même nombre de membres qu'au moment du vote primitif, etc. La *reconsideration* ne peut être proposée qu'une seule fois sur la même question, à moins que celle-ci n'ait été complètement transformée par des amendements. Enfin ce procédé parlementaire n'est pas applicable à des votes ou à des mesures ayant reçu un commencement d'exécution. Voir Cushing, *Law and practice of legislative Assemblies,*

le droit commun, ni plus ni moins qu'une proposition quelconque. Il est d'usage constant que le privilège d'introduire une demande de *reconsideration* soit réservé aux membres de la majorité qui l'a emporté lors du vote primitif. Toutefois la stratégie parlementaire a trouvé facilement le biais pour tourner cette clause restrictive. La minorité présumée ou connue a soin de prendre pied dans le camp de ses adversaires en faisant voter avec eux l'un des siens. Celui-ci acquiert ainsi la faculté de proposer la *reconsideration* d'une mesure qu'il n'a provisoirement appuyée que pour se préparer le moyen légal d'en réclamer plus tard l'abrogation.

Dans tout débat où le dernier mot reste aux gros bataillons, nul ne se plaindra que le parti le plus faible réussisse à faire entendre sa voix, fût-ce par

p. 505 et suivantes. — Rappelons ici un exemple de *reconsideration* admise par le sénat dans des circonstances particulièrement délicates, lors du conflit entre le président Johnson et le Congrès. Le bill Trumbull Henderson, disposant qu'aucune des personnes nommées à quelque fonction que ce fût par le président ne toucherait aucun honoraire jusqu'à confirmation par le sénat, avait été adopté par la haute Assemblée, le 2 mai 1866. Mais, après une *reconsideration*, demandée et obtenue par M. Poland, du Vermont, le bill fut finalement rejeté. Voir *Appleton's Cyclopædia*, 1866, p. 240-251. — Voir un autre exemple important de *reconsideration*, lors du vote sur le treizième amendement constitutionnel, cité par Blaine, *Twenty years of Congress*, p. 507.

subterfuge. Mais les règlements législatifs, maniés par des majorités intolérantes, leur ont trop souvent servi d'instrument d'oppression, et fourni des armes soit pour imposer silence aux minorités[1], soit pour les mutiler par des exclusions systématiques. C'est ainsi qu'en 1866, deux ans après la fin de la guerre civile, onze États du Sud, réin-

1. La « règle d'une heure », destinée à restreindre les discours parlementaires, paraît avoir été votée à la Chambre par esprit d'intolérance contre les orateurs de l'Opposition. Benton, entre autres, la considérait comme la suppression de la liberté de la parole. Il est vrai, d'après l'aveu de Benton lui-même, que la minorité abusait quelque peu des luttes oratoires prolongées pour empêcher ou retarder l'adoption des projets de lois. La « règle d'une heure » fut repoussée par le sénat (1841), quoique ce système de discussion à outrance s'y trouvât pratiqué par les démocrates contre les whigs. Au premier bill fiscal, déposé par la majorité, l'Opposition présenta près de quarante amendements, et il fallut procéder à trente-sept votes par oui ou par non. La même tactique se répétait à chaque bill nouveau. « Nous n'étions que vingt-deux opposants, dit Benton, mais tous hommes d'affaires et orateurs de tout genre, bien décidés à tenir toujours l'administration entre l'enclume et le marteau, et à la marteler sans paix ni trêve. » Voir Benton, *Thirty year's View*, t. II, p. 249. — L'*obstruction*, récemment introduite par les députés irlandais dans le parlement britannique, a forcé les Chambres anglaises à prendre aussi des mesures spéciales pour déjouer cette manœuvre. Dans les républiques italiennes, et particulièrement à Florence, la parole était sévèrement limitée. En 1260, Cece Gherardini ayant voulu combattre une proposition des Anciens dans le Conseil, ceux-ci lui imposèrent silence au nom de la loi. « Cece offrit de payer les cent livres dont était puni quiconque parlait malgré les

tégrés dans l'Union, furent pourtant privés par un artifice hypocrite de toute représentation au Congrès. Les Chambres seules, étant juges des pouvoirs de leurs membres, restent maîtresses de les valider ou de les invalider[1]. Il n'en fallut pas davantage à la majorité républicaine pour écarter, sans débat ni examen, tous les représentants suspects d'opposition. En vain le président des États-Unis protesta par un message contre cet ostracisme, contraire à l'esprit de la Constitution comme à l'équité. La majorité passa outre[2].

magistrats, pourvu qu'à ce prix ils lui permissent quelques mots. L'amende doublée pour toute réponse, il se déclara prêt à en verser le montant sur-le-champ, à compter quatre cents livres et tout ce qu'on voudrait, pourvu qu'on lui laissât la parole. Menacé enfin d'avoir la tête coupée : « J'ai de quoi payer, » dit-il, « mais je la garde ; » et il se rassit tristement. » F.-T. Perrens, *Histoire de Florence*. Paris, 1877, t. I, p. 499-500.

1. En Angleterre, une loi votée sous le ministère de M. Disraëli, en 1868, a transféré du parlement à des magistrats désignés le jugement des élections contestées. Ce remède, appliqué aux États-Unis, serait peut-être pire que le mal ; car la magistrature, issue de l'élection dans les États particuliers, se trouve naturellement mêlée aux luttes des partis, et ne présente par suite aucune garantie d'impartialité. Quant à charger de cette mission les juges fédéraux, non élus et inamovibles, on pourrait craindre, à part toute autre considération, de faire pénétrer les intrigues politiques dans le seul corps qui, jusqu'à ces derniers temps, avait à peu près réussi à s'en préserver.

2. « Onze États ne sont pas représentés dans l'une ou l'autre Chambre du Congrès... Il peut y avoir eu de grandes fautes com-

Qu'il s'agisse de se débarrasser des questions gênantes, le même procédé suffit. La Chambre fédérale décida, en 1835, que « tous mémoires, pétitions, résolutions et propositions touchant de près ou de loin à l'esclavage, seraient déposés sur le bureau, sans que l'impression ni le renvoi à un comité fussent ordonnés, et qu'on ne s'en occuperait pas autrement [1]. » Le droit de pétition était arbitrairement confisqué, et le parti le plus fort assurait son repos en fermant la bouche à ses adversaires. Que peuvent par elles seules les prescriptions libérales des Constitutions, des lois et des règlements ? Ceux qui les appliquent savent les faire servir aussi bien à opprimer qu'à défendre les libertés.

mises ; elles ne sauraient néanmoins motiver l'annulation absolue du droit de représentation d'un État. Je ne voudrais en rien intervenir dans le pouvoir discrétionnaire que possède le Congrès de qualifier ou de disqualifier ses membres ; toutefois, je crois devoir vous recommander de laisser chaque État jouir de sa part de représentation nationale. » Message au sénat, du 19 février 1866. *Appleton's Cyclopœdia*, 1866, p. 638. — En cette circonstance, c'est le pouvoir exécutif qui défendait les droits de la minorité.

1. Cette mesure, successivement rapportée puis rétablie, fut définitivement abrogée en 1845. Voir Bigelow, *Les États-Unis en* 1863, p. 114 ; et Von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, t. I, p. 223 et suivantes, 233 et suivantes, 469 et suivantes.

Il semble que les doctrines libérales ne conviennent guère au tempérament de la démocratie, ni aux pouvoirs qu'elle engendre. Le vrai libéralisme exige un respect trop délicat et raisonné des droits d'autrui, trop d'abnégation et de sacrifices personnels pour être pratiqué par les foules. Bien plus accessible à tous est la notion égoïste et brutale d'une sorte de *self liberty* qui pourrait se définir la liberté pour soi par la compression ou la suppression des autres. L'égalité démocratique ne consiste-t-elle pas aussi à rabaisser ce qui s'élève, en ramenant tout au niveau inférieur que les masses désespèrent de dépasser? Des expériences multiples le prouvent chaque jour davantage; l'élection, pratiquée abusivement, opère en sens inverse de la sélection des supériorités, que certains esprits confiants rêvaient d'obtenir du libre choix des scrutins populaires.

On s'estimerait presque heureux en Amérique d'avoir vu les Assemblées représentatives s'arrêter dans leur déclin à « cette médiocrité collective », regardée par Stuart Mill comme le dernier terme où doit fatalement aboutir le gouvernement de la démocratie[1]. Depuis longtemps le per-

[1] Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif*, p. 166.

sonnel parlementaire paraît être tombé plus bas. John Quincy Adams se plaignait autrefois que « la Chambre fédérale, par ses intrigues quotidiennes, se fût ravalée au rang d'un meeting d'aigrefins »[1]. Naguère, elle était accusée d'être toujours restée inférieure à la moyenne intellectuelle et morale de la nation[2]. Quant aux législatures locales, elles sont qualifiées aujourd'hui en des termes si sévères[3], qu'un étranger ne se croirait pas permis d'y faire allusion, sans l'abondance, la précision et l'autorité des témoignages de la presse, ainsi que des écrivains les plus distingués des États-Unis. « L'esprit public, dit M. Charles Adams, n'hésite pas à constater que jamais Assemblées législatives ne furent plus profondément vénales, plus honteusement corrompues,

1. Cité par Von Holst, *Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, t. I, p. 305, note 2.

2. Voir Moncure Conway, *Republican Superstitions*, p. 50.

3. Les qualifications les plus outrageantes ne sont pas épargnées aux députés, et les journaux ne se gênent pas pour citer les noms. Quant aux mœurs parlementaires, elles ne paraissent pas se distinguer par la courtoisie. Les altercations entre représentants dégénèrent parfois en scènes de pugilat. Faut-il rappeler que M. Sumner fut victime d'une agression de ce genre en plein sénat des États-Unis, et tellement maltraité par l'un de ses collègues, qu'il ne put revenir occuper son siège pendant le reste de la session ni durant tout le cours de la session suivante ? Voir Bigelow, *les États-Unis en* 1863, p. 132.

plus désespérément en dehors de toute influence de l'opinion, que plusieurs des législatures représentant l'Amérique républicaine depuis la seconde moitié du XIXe siècle[1]. » Le suffrage universel prétend-il donner la mesure de sa puissance en tirant du néant les citoyens les plus obscurs et les plus décriés, pour les hausser d'un coup de baguette au sommet même du pouvoir?

Les hommes capables et honnêtes, se sachant vaincus à l'avance par les concurrents les moins scrupuleux, ont renoncé à prendre part aux luttes électorales, souvent mêlées de violences matérielles. Tocqueville signalait déjà cette abstention des candidats dignes d'estime. C'est de l'abstention des électeurs que l'on se plaint aujourd'hui; les gens paisibles et respectables désertent les scrutins trop fréquents, où ils ne voient plus que des occasions offertes aux intrigants pour gagner, non sans piper les dés, une partie dont les dépouilles de l'État sont l'enjeu. Le champ reste libre aux politiciens de métier et aux déclassés de toutes professions.

Il faut remarquer ici combien les auteurs de la

1. Charles F. Adams, Jr., and Henry Adams, *Chapters of Erie, and other Essays*. Boston, 1871, p. 45.

Constitution américaine ont manqué leur but. La Convention de Philadelphie, à la suite de longs débats et de votes contradictoires, finit par décider qu'une indemnité pécuniaire serait accordée aux membres du Congrès fédéral[1]. Ce système, de nature à flatter le sentiment d'égalité démocratique, avait pour objet d'élargir le cercle des candidatures, en permettant à tout citoyen méritant, mais peu fortuné, de briguer le mandat législatif et de servir son pays. L'effet, précisément contraire, est de livrer le gouvernement et les Assemblées à une classe restreinte de personnages, qui font de la politique une affaire, sinon un trafic. Autrefois, le chiffre de l'indemnité était trop faible pour exciter beaucoup les convoitises; on y a pourvu depuis.

La rémunération élevée des fonctions électives est un des nouveaux dogmes républicains, et de première importance. Les sénateurs et les députés de l'Union, après avoir successivement augmenté leurs honoraires, se sont généreusement alloué, en

1. Le principe de l'indemnité fut tour à tour admis, repoussé, puis amendé à des majorités presque égales, et adopté finalement par les délégués de neuf États contre deux. Ces fluctuations montrent assez, suivant la remarque de Story, combien étaient peu décisives les considérations mises en avant de part et d'autre. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 604.

1870, cinq mille dollars (25 000 francs) par session annuelle, non compris les frais de route (*mileage*). Ce joli denier est propre à tenter bien des gens. Qui reconnaîtrait les fils des austères puritains de Pensylvanie, inscrivant dans leur Constitution que l'Assemblée législative aurait soin de réduire les émoluments de toute place assez lucrative pour attirer les concurrents?

« Savez-vous ce que coûte aux États-Unis le Congrès fédéral? disait, il y a quelques années, M. Disraëli dans un banquet à Manchester. 389 000 livres sterling par an (9 millions 725 000 francs), soit une somme presque égale à notre liste civile[1]. » En y ajoutant les dépenses approximatives, afférentes aux trente-huit législatures locales des États particuliers de l'Union, on arrive à un total d'au

1. Discours prononcé par M. Disraëli à Manchester, le 3 avril 1872. On sait qu'en Angleterre les membres du parlement ne touchent aucune indemnité. Autrefois, ils étaient rétribués par leurs mandataires. La dernière application de cet usage remonte au deuxième parlement après la restauration du roi Charles II. Quatre shillings sterling par jour étaient alloués à chaque chevalier représentant le comté ou district (*shire*), et deux shillings par jour à chaque député des bourgs et des villes. Cette somme, fixée sous le règne d'Édouard III, paraissait assez forte alors; on trouve en effet de nombreux exemples de bourgs demandant à ne pas se faire représenter au parlement, sous prétexte qu'ils étaient dans l'impossibilité de supporter une aussi lourde dépense.

moins vingt millions de francs. Ce n'est pas le gouvernement à bon marché. Si les mandataires du peuple lui rendent des services, ils se les font payer un bon prix.

Les constituants pensaient surtout que l'indemnité parlementaire assurerait l'indépendance comme la dignité du législateur, et suffirait à élever sa conscience au-dessus des tentatives de corruption. Mais les politiciens une fois élus ne s'en tiennent pas à la rémunération officielle. Tout ce que, par un délicat euphémisme, les Italiens d'autrefois appelaient l'*incerto*, semble constituer les plus sûrs profits du métier. L'indemnité est devenue un appât, sans offrir de garantie sérieuse contre la vénalité des représentants. Faut-il donc s'étonner d'avoir vu, durant ces dernières années, la liste des députés et des sénateurs compromis s'allonger à chaque vote de quelque importance, et les noms les plus connus figurer sur ce *peerage* à rebours, qu'on a nommé « le livre d'or de la démocratie » [1]? La responsabilité individuelle pour-

1. A côté des grosses affaires avec les grandes compagnies de chemins de fer et autres, les petits profits ne paraissent pas dédaignés. Le *comité des fraudes*, institué dans la Caroline du Sud pour vérifier les dépenses intérieures de l'Assemblée législative assez peu nombreuse de cet État, releva un compte de 350,000 dollars (1,650,000 fr.) pour fournitures et frais divers. — La bu-

rait seule réveiller le sentiment du devoir; mais le peuple change trop légèrement et trop souvent de mandataires : toute reddition de comptes est illusoire.

D'autre part, les principes mêmes de l'égalité républicaine, loin d'être garantis au moyen de l'indemnité parlementaire, se trouvent singulièrement retournés. Les élections coûtent si cher aujourd'hui, que les fonctions législatives sont presque inaccessibles aux citoyens sans fortune, décidés à rester honnêtes et à conserver leur indépendance. Car les frais une fois déduits, l'indemnité est insuf-

vette seule avait absorbé 125,000 dollars (625,000 fr.). Ouverte aux représentants depuis huit heures du matin jusqu'à trois ou quatre heures de la nuit, elle leur expédiait encore gratuitement à domicile d'amples provisions de cigares et de liqueurs. L'inventaire ne trouva que pour 17,715 dollars (89,000 fr. environ) de mobilier dans les bâtiments législatifs, quoique de ce chef 200,000 dollars (plus d'un million de fr.) eussent été déboursés en quatre ans. Le surplus des meubles décorait les demeures particulières des membres de l'Assemblée. Les notes mentionnaient des locations d'équipages, de chevaux, des achats d'instruments de musique, etc... Dans les salles de commissions, on renouvelait chaque année les tapis, messieurs les commissaires ayant pris l'habitude de les emporter chez eux. Certains députés faisaient une vive opposition au payement de ces dépenses par le budget de l'État; on calmait leurs honnêtes scrupules avec la promesse d'un tant pour cent sur les prix. L'enquête démontra que le montant des dilapidations se répartissait entre trente ou quarante personnes, dont les plus compromises furent citées nominativement dans les journaux. Voir *the Nation*, de New-York, 28 février 1878.

fisante [1]. Les candidatures tendent à devenir le monopole des gens qui possèdent une grande richesse personnelle, ou de ceux qui escomptent à l'avance les revenants-bons du mandat législatif, transformé en instrument de spéculation. Comme le dit Stuart Mill, « les hommes ne sont pas disposés en général à donner de grosses sommes pour obtenir la permission d'accomplir un devoir laborieux » [2]. La démocratie américaine semble donc réduite à cette alternative : ou de tomber sous la sujétion des hautes puissances financières, ou d'être la proie d'agents infidèles, n'ambitionnant l'honneur de la servir que pour avoir le privilège de l'exploiter.

Certains publicistes ont proposé, plus ou moins

1. Les frais, même réputés légitimes, d'une élection urbaine paraissent ressortir en moyenne à 6,000 dollars (plus de 30,000 fr.). Les dépenses s'élèvent souvent jusqu'à 10,000, 20,000 dollars (plus de 50,000 ou 100,000 fr.). On cite des chiffres tellement excessifs (80,000, 90,000, et même 150,000 dollars, plus de 400,000, 450,000 et 750,000 fr.) qu'il semble difficile de les admettre sans réserves, malgré l'honorabilité et la précision des témoignages. Auprès de ces sommes énormes, l'indemnité annuelle de vingt-cinq mille francs est peu de chose. Dans les campagnes, il en coûte encore plus cher. Certain candidat d'une circonscription rurale demandait combien tel canton comptait d'électeurs. « Quatre cents. — Et combien sont flottants ? (C'est une façon de désigner les consciences toujours prêtes à capituler contre espèces.) — Mais quatre cents. » Cette courte réponse en dit long. Voir *the North American Review*, mars 1883, p. 201 et suivantes.

2. Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif*, p. 247.

sérieusement, de rendre les députés si nombreux que les acheter tous devînt impossible. A part les inconvénients et les périls des Assemblées tumultueuses, dans lesquels on retomberait forcément, le remède serait-il efficace? La loi économique de l'offre et de la demande n'enseigne-t-elle pas qu'une simple baisse de prix se produirait dans les transactions?

L'affaissement graduel de ces Chambres représentatives tient au système républicain par des racines profondes; un simple expédient n'y changerait rien. Quelle sauvegarde rassurante imaginer contre les excès ou les défaillances de la représentation démocratique? Celle-ci, étant la délégation essentielle du peuple souverain, ne trouve ni à côté ni au-dessus d'elle de pouvoir quelconque fondé à lui imposer légalement une réforme qu'elle ne s'imposera pas elle-même. « On peut réformer une administration défectueuse ou un exécutif insuffisant, a dit M. Charles Adams; mais il n'y a pas de puissance humaine capable de purifier une législature corrompue [1]. »

1. Charles Adams, *Chapters of Erie*, p. 418.

CHAPITRE X

LES ORIGINES DU SÉNAT[1].

Chacun sait que le sénat des États-Unis, renouvelable par tiers tous les deux ans, se compose de membres élus, pour un mandat de six années, par les différentes législatures locales, à raison de deux sénateurs par État. Investi des mêmes pouvoirs législatifs que la Chambre des représentants (sauf l'initiative des billets de recettes), il possède en outre certaines attributions spéciales, d'ordre exécutif et judiciaire. Lui seul, à l'exclusion de l'autre Assemblée, ratifie les traités diplomatiques conclus avec les puissances étrangères. Les nominations aux premiers emplois fédéraux (ministres, ambassadeurs, juges, etc.) ne sont valables qu'en vertu

1. Voir principalement Bancroft, *Histoire des États-Unis, passim*; et Story, *Commentaries*, t. I, p. 5-138.

de son approbation. Il forme enfin le tribunal suprême, jugeant les accusations (*impeachments*) intentées par la Chambre démocratique du Congrès contre le président de la République ou les fonctionnaires de l'Union.

Si l'organisation définitive du sénat des États-Unis doit être rapportée surtout au système fédératif, comme on a déjà pu s'en rendre compte, son existence même reste intimement liée aux institutions traditionnelles, implantées en Amérique longtemps avant la guerre de l'Indépendance. Un réel intérêt s'attache à ces modestes origines, qu'une courte esquisse permet seulement d'indiquer ici.

Les colonies américaines, habituées de bonne heure à la vie publique et parlementaire, réunissaient pour la plupart les éléments principaux d'un gouvernement libéral et pondéré. En face du gouverneur, auquel l'autorité exécutive était dévolue, siégeait une Chambre de représentants, organe essentiel de la puissance législative. Entre les deux pouvoirs, et procédant de l'un et de l'autre à la fois, se trouvait le Conseil, sorte de Chambre haute[1].

1. Voir Curtis, *History*, t. I, p. 4 et suivantes.

Tandis que les députés des bourgs étaient élus par le peuple, les membres du Conseil devaient d'ordinaire leur nomination soit à la couronne[1], soit aux propriétaires ou concessionnaires de la colonie[2], soit aux Assemblées générales[3], ce qui constituait alors une espèce d'élection à deux degrés. Par exception seulement, le droit d'élire le Conseil, aussi bien que la Chambre, appartenait aux *freemen*, ou citoyens libres[4].

Rien de plus difficile, d'ailleurs, que de formuler des règles précises. Ces caractères distinctifs, assez obscurs au début, sont très variables dans les mêmes provinces, selon les époques, et selon les modifications apportées par le temps aux relations de la métropole avec ses possessions coloniales.

1. Dans les gouvernements royaux, tels que ceux de New-York, de New-Jersey, de New-Hampshire, de Virginie, de Caroline et de Géorgie.

2. Dans les gouvernements de propriétaires, comme ceux de Maryland, de Pensylvanie, et de Delaware. Par ce terme de propriétaires, on désignait en Amérique les concessionnaires (individus ou compagnies) de vastes territoires, directement octroyés par la couronne. Ils vendaient ou rétrocédaient ces terres à de nombreux colons, en se réservant certains droits, politiques et autres, sous contrats de diverses formes.

3. Dans les gouvernements fondés par des chartes royales, comme le Massachusetts.

4. Dans le Rhode-Island et le Connecticut, après la révolution de 1688.

A vouloir suivre pas à pas les phases de cette lente évolution et noter la date exacte de chaque changement successif, on risquerait de se perdre dans les détails[1]. Il s'agit moins en effet d'une doctrine fixe et méthodiquement appliquée, que d'un ensemble de traditions anglo-saxonnes, pieusement conservées comme des garanties de liberté civile et politique, mais interprétées un peu au hasard des circonstances et des nécessités du moment.

Au milieu de la confusion générale se dégage pourtant un commun effort, dirigé vers le même but. Loin de simplifier le système législatif pour aboutir à l'unité parlementaire, le progrès de la démocratie américaine tend plutôt à établir une ligne de démarcation plus nette entre les deux catégories d'Assemblées.

Presque partout, anciennement, les membres du Conseil et les députés des villes, quoique d'origine différente, délibéraient ensemble, en Virginie par exemple, où le Conseil, le gouverneur et

1. Ainsi, en Virginie, le Conseil, choisi d'abord par la couronne, fut nommé ensuite par la compagnie concessionnaire, d'après une ordonnance de 1621, puis replacé plus tard sous le contrôle royal. Dans le Massachusetts, le Conseil fut d'abord élu par les actionnaires, puis par l'Assemblée générale, d'après la charte de 1691.

deux délégués de chacun des onze bourgs formèrent la première législature coloniale[1]. Mais, vers la seconde moitié du XVII[e] siècle, un mouvement se dessine parmi les colons pour obtenir deux Chambres distinctes. C'est principalement le désir d'accroître leur propre influence qui pousse à de semblables revendications les chefs des familles rurales et bourgeoises. La représentation démocratique veut avoir sa session à part, affranchie de la présence du Conseil. Avec l'entière indépendance de ses délibérations, elle tient à conquérir l'individualité de son vote.

Guidé par ce sentiment, Robert Vaughan demande, en 1642, au nom d'une partie des bourgs du Maryland, que l'Assemblée de la colonie soit divisée, afin que les mandataires directs du peuple puissent émettre un vote négatif sur les décisions de la Chambre haute. La requête reçoit un accueil favorable, et cette modification, inaugurée en 1659, est confirmée par statut l'année suivante. Parfois, comme dans le Massachusetts en 1644, un compromis se négociait, et la séparа-

1. Cette situation fut régularisée par une ordonnance mémorable de 1621, qui donnait une Constitution écrite à la Virginie. Même session commune à l'origine dans le Maryland, le Massachusetts, etc.

tion s'opérait à l'amiable[1]. Ailleurs, on l'obtenait par droit de conquête. C'est ainsi qu'en 1652, dans la Virginie, les représentants des bourgs excluent de leur session le gouverneur et le Conseil, de manière à composer une Chambre distincte.

Ces transformations diverses s'accomplissaient sans éclat, sans aucun des épisodes dramatiques qui ont marqué l'émancipation communale de nos cités du vieux monde. Aucun obstacle sérieux ne gênait en Amérique l'expansion pacifique de la liberté. La métropole était loin; tout absorbée par les soins de sa politique européenne, elle laissait les colons s'administrer à leur guise et se former à la pratique du *self government*, dont elle leur avait inculqué elle-même les premiers principes. Dans un pays neuf, où ne se rencontraient ni noblesse ni prolétariat en proportion appréciable, la classe moyenne et rurale, c'est-à-dire la grande majorité des citoyens, pouvait se montrer fort libérale sans cesser d'être conservatrice. Il semble que la démocratie américaine n'ait eu que la peine de naître, tant les circonstances favori-

1. De même, dans le Rhode-Island, une loi rendue en 1696 établit la séparation entre les députés des villes, composant la Chambre basse, et le Conseil, formant avec le gouverneur la Chambre haute.

sèrent ses commencements. Ainsi lui furent épargnés alors les excès et les imprudences des parvenus de la liberté.

Quelle que soit la variété des moyens employés pour émanciper les Chambres démocratiques en les séparant des Conseils, les colons se gardent bien de bouleverser les bases fondamentales de leur système législatif. Les députés des bourgs veulent siéger à part, et y réussissent. Mais ils ne manifestent pas, en général, le dessein de supprimer les Chambres hautes, afin de s'arroger le monopole représentatif. Jusque dans les institutions nouvelles que les Américains établissent de leur propre initiative, ils conservent avec soin le dualisme parlementaire. Lorsqu'en 1683 les députés du New-York se donnent à eux-mêmes une Constitution, ils y inscrivent tout d'abord que « la puissance législative suprême existera et résidera à jamais entre les mains du gouverneur, du Conseil et du peuple »[1]. Par leur « charte de liberté », les colons maintiennent et fortifient la tradition britannique, que l'expérience leur avait appris à regarder comme la meilleure sauvegarde d'une nation libre.

1. Bancroft, *Histoire des États-Unis*, t. III, p. 259.

Si parfois les députés poussent l'hostilité contre le Conseil jusqu'à contester ses droits, c'est moins dans la pensée préconçue de fonder l'unité représentative que par défiance envers des personnages cevant leur investiture d'une autorité extérieure aux colonies. Telle paraît être la portée du débat qui, pendant trois années consécutives (de 1710 à 1712), divise les deux branches de la législature du New-York. Le Conseil, ayant exprimé l'intention de faire des amendements aux bills financiers, avance, au cours de la discussion, que la Chambre, comme lui-même, est redevable de ses prérogatives à une simple faveur de la couronne. « Les députés admettent que la participation du Conseil à la confection des lois découle uniquement du bon plaisir royal. Quant à eux, ils affirment posséder un droit essentiel au pouvoir législatif, droit dérivant non pas de quelque délégation ou concession du prince, mais du libre choix et de l'élection du peuple, que l'on ne doit pas et que l'on ne peut pas dépouiller de sa propriété sans son consentement[1]. » N'était-ce pas là, d'ailleurs, la pure doctrine anglaise, à l'abri de laquelle se plaçaient déjà les colons? *No taxation without representation*, tel sera encore le mot d'ordre des

1. Bancroft, *Histoire des États-Unis*, t. IV, p. 54.

patriotes américains au moment du conflit suprême avec l'Angleterre.

La prétention constante des colonies était d'avoir un gouvernement autonome pour tout ce qui concernait l'administration intérieure, et en particulier pour l'établissement des impôts. Aussi ne voyaient-elles pas sans ombrage le roi ou les propriétaires siégeant dans la mère patrie se servir du Conseil choisi par eux pour diriger de loin les affaires purement coloniales. « Les membres du Conseil, disait Franklin, sont nommés dans la plupart des provinces par la couronne sur la recommandation des gouverneurs, et par conséquent ils obéissent trop à une influence étrangère[1]. »

Ces paroles donnent la clef de l'opposition faite aux Chambres hautes, regardées, non sans raison parfois, comme les alliées et les auxiliaires de la métropole contre la cause des libertés de l'Amérique. Dans le courant de l'année 1748, le Conseil du New-Jersey écrit en Angleterre qu'il « croit remplir un devoir strict en exposant à Sa Majesté que les idées de rébellion font chaque jour de nouveaux progrès[2] ». De même, le gouverneur du Maryland,

1. Bancroft, *Histoire des États-Unis*, t. VI, p. 20.
2. *Ibid.*, t. V, p. 209.

Sharpe, ne s'appuyait guère que sur le Conseil, auquel il aurait voulu conférer le pouvoir exclusif de lever des taxes, sans le concours de l'autre branche législative.

Au contraire, dans les colonies où la Chambre haute étant élue, comme au Massachusetts par exemple, restait plus libre à l'égard de l'administration métropolitaine, l'harmonie régnait d'ordinaire entre les deux Assemblées. Le gouverneur de la province, Francis Bernard, et le grand-juge Hutchinson se répandaient en doléances à ce sujet dans leurs lettres au ministère britannique. Suivant eux, l'élection annuelle du Conseil était « le ver rongeur de l'organisation gouvernementale »[1]. Aussi proposaient-ils de former une haute Assemblée ressemblant à la Chambre des lords, et dont les membres, nommés à vie, auraient le titre de baron ou de baronnet.

L'esprit d'indépendance locale gagnait insensiblement les Conseils coloniaux, même ceux qui, choisis par la couronne, avaient passé jusque-là pour ses instruments dociles. Wentworth, gouverneur du New-Hampshire, se plaignait, dès l'année 1757, que la prérogative royale rencontrât partout le

1. Bancroft, *Histoire des États-Unis*, t. VIII, p. 175 et 300.

mépris, et que les deux Chambres fussent entièrement composées de républicains.

Il ne faudrait pas prendre à la lettre ces paroles d'un gouverneur mécontent. Sauf quelques nuages passagers, la bonne intelligence entre la métropole et ses possessions d'Amérique ne fut pas sérieusement troublée avant 1761. Les mesures adoptées alors par le parlement d'Angleterre pour faire appliquer rigoureusement les clauses les plus vexatoires de l'acte de navigation et de commerce, suscitèrent un mécontentement très vif; et, quatre années plus tard, en 1765, le vote de la loi du timbre (*stamp act*) marque le commencement du conflit. L'émotion qui agita aussitôt les colonies, avait pour cause moins l'impôt même que le principe mis en question. « Quelle que soit la nature des taxes, disait Samuel Adams, si nous ne participons pas à la représentation législative qui les vote, nous perdons notre caractère de libres sujets du trône pour descendre à la condition misérable d'esclaves. Ce n'est pas seulement au nom des chartes coloniales, c'est par droit de naissance que nous réclamons nos privilèges de citoyens anglais[1]. » Le Massachusetts, persuadé par les

1. Robert Windthrop, *Adresses and Speeches*, t. III, p. 403. — James Otis déclara de même qu'à « tout sujet anglais en Amérique

fières paroles de James Otis et d'Adams, et la Virginie, entraînée par la rude éloquence de Patrick Henry, « le Démosthène des bois », dirigèrent le mouvement de protestation. Neuf colonies sur treize y prirent part, et leurs délégués se réunirent à New-York, dès 1765, pour appuyer les revendications communes.

Quoique les Assemblées démocratiques jouent en cette occasion le principal rôle, les Conseils ne désertent pas la défense des libertés américaines. Le Conseil du Connecticut somme le gouverneur de ne pas trahir, en appliquant la loi du timbre, le serment par lequel il a juré de maintenir les privilèges locaux. Dans le Maryland, les deux Chambres, naguère encore en lutte l'une contre l'autre, sont maintenant d'accord pour résister aux prétentions britanniqnes. Le Conseil du New-York, nommé pourtant par le roi, conteste au gouverneur Colden le droit de distribuer des timbres, et l'engage unanimement à déclarer qu'il s'abstiendra désormais de le faire.

Vigoureusement combattu jusque dans le parlement d'Angleterre, le *stamp act* fut retiré en 1766.

appartenaient légitimement tous les privilèges essentiels des citoyens anglais, en vertu du droit commun et des actes du parlement, ainsi que des lois naturelles et divines. » *Ibid.*

Mais les transports de joie que fit éclater son rappel[1] devaient être de courte durée. Des taxes nouvelles sur le thé, le papier, le verre, etc., furent établies l'année suivante, et la résistance grandit soudain dans les colonies. Les Conseils s'y associèrent plus ou moins. Quelques-uns toutefois, entre autres celui de la Caroline du Sud, où ne daignaient pas siéger les hommes de mérite, restèrent à la dévotion de la métropole. Celui de la Virginie au contraire, qui formait une véritable aristocratie, embrassa chaudement les intérêts coloniaux. Invité en 1768 à une conférence avec la Chambre, il adhéra aux réclamations concernant les taxes, et se montra plus hardi dans son langage que les démocrates mêmes du Massachusetts.

La plupart des Conseils se distinguaient par une attitude empreinte de modération, de finesse, et de fermeté. Ils savaient côtoyer les limites de l'opposition constitutionnelle et strictement légale, à la grande confusion des légistes anglais, irrités de se voir surpassés par leurs propres disciple, et les guettant au moindre écart. « Les Américains

1. « Le retrait de la loi du timbre fut célébré par de grandes réjouissances à la fois dans les colonies et dans les ports anglais, dont le commerce commençait à se trouver sérieusement compromis. » Bigelow, *les États-Unis en* 1863, p. 36.

n'ont pas commis d'illégalité, disait avec dépit un ministre du roi Georges, mais je jurerais qu'il ne s'en faut pas de l'épaisseur d'un cheveu. »

En 1766, le gouverneur du Massachusetts, peu satisfait des élections au Conseil provincial, prétend les casser. Le Conseil proteste aussitôt. « Aucune des deux branches de la législature, affirme-t-il, n'a usurpé les droits de l'autre. Tout s'est passé conformément à la Constitution et à la charte. Une élection régulière, quoique défavorable à celui qui occupe le fauteuil, ne mérite pas d'être qualifiée d'attaque formelle contre le gouvernement, ni d'atteinte à l'autorité du roi[1]. » Lorsque les marchands de New-York se réunissent, en 1768, afin de faire acte d'adhésion collective à la célèbre ligue de Boston, frappant d'interdit les articles importés d'Angleterre, le gouverneur manifeste le dessein de s'y opposer. Le Conseil sanctionne la légalité du meeting et déclare que les citoyens s'assemblent uniquement dans l'intention d'arrêter entre eux certaines règles d'économie intérieure; qu'étant maîtres de leurs biens, ils ont la liberté d'en disposer selon leurs convenances.

A bout d'arguments, le ministère anglais re-

1. Bancroft, *Histoire des États-Unis*, t. VIII, p. 171.

court à la force. Le général Gage, décidé à réduire l'opposition dans son foyer même, avise le gouverneur du Massachusetts qu'il est prêt à lui envoyer des troupes, sur réquisition. Le Conseil de la colonie, tout en renouvelant l'assurance de son respect envers le pouvoir royal, allègue qu'une réquisition semblable n'est utile « ni pour le bien de Sa Majesté, ni pour la tranquillité du pays ». Néanmoins les troupes sont appelées, et le gouverneur veut les loger chez l'habitant; le Conseil rédige d'urgence une protestation par écrit, et refuse de fournir des cantonnements en ville, tant que les casernes du fort ne seront pas insuffisantes. Cette résolution catégorique, publiée par la *Gazette* de Boston, produisit d'autant plus d'effet, que l'inspirateur du vote, James Bowdoin, président du Conseil provincial, était connu pour la fidélité notoire de ses sentiments monarchiques et *loyalistes*. Jamais jusqu'alors, de l'aveu même du gouverneur, la domination britannique n'avait subi d'aussi grave échec.

Loin d'abuser de sa victoire morale pour pousser les choses à l'extrême, le Conseil se prêtait sagement à toutes les transactions compatibles avec les intérêts de l'Amérique. Ainsi consent-il à ne pas mettre en discussion les pouvoirs du parlement

d'Angleterre, le gouverneur, Francis Bernard, ayant promis d'appuyer la pétition relative aux griefs de la colonie. Quoique cette promesse ne soit pas tenue, le Conseil persiste à user des moyens pacifiques, et fait remettre directement, en 1769, au ministre anglais Hillsborough, une lettre pour se justifier et plaider la cause de la province.

On sait, par des témoignages irrécusables, que le désir de conciliation était général. La plupart des hommes éminents de l'Amérique, Washington, Franklin, John Adams, Madison, Jay, et Jefferson lui-même, se défendent d'avoir prémédité la séparation. « J'ai toujours pensé, écrit Madison, que le rétablissement des relations coloniales avec la mère patrie, telles qu'elles existaient avant le différend, fut le vœu sincère de toutes les classes de la société, jusqu'au moment où le désespoir de le réaliser, joint à l'exaspération résultant des malheurs de la guerre et de la manière dont elle était conduite, eut préparé tous les esprits à la déclaration de l'Indépendance[1]. »

1. Lettre de Madison, 8 janvier 1828. Jared Sparks, *Correspondance et Ecrits de Washington*, t. VI, p. 218-219. — John Jay écrivait de même à Otis, le 13 janvier 1821, à propos du livre de Botta sur la révolution d'Amérique : « Durant le cours de ma vie et jusqu'à la seconde pétition du Congrès de 1775, je n'ai jamais entendu un Américain, quels que fussent son caractère ou

Au plus fort de la crise, les sentiments de modération et d'attachement à l'égard de la métropole prévalaient dans les colonies. Le premier Congrès, réuni à Philadelphie le 5 septembre 1774, et connu sous le nom de « vieux Congrès continental », rédigea une *adresse au peuple de la Grande-Bretagne;* les projets de séparation attribués aux Américains y sont traités de pures calomnies[1]. En 1775, c'est au roi Georges lui-même

sa condition, exprimer un vœu pour l'indépendance des colonies. J'ai toujours cru et je crois encore que notre pays a été entraîné et poussé à la séparation par nécessité et non par choix. » *Ibid.*, p. 223. — Quant à Washington, il écrivait au milieu même des événements : « Permettez-moi d'ajouter que ce n'est ni le désir ni l'intérêt de ce gouvernement (le Massachusetts) non plus que de tout autre, séparément ou collectivement, de conquérir l'indépendance. Mais vous pouvez être en même temps assuré qu'aucun d'eux ne se résignera jamais à perdre les droits et les privilèges précieux qui sont essentiels au bonheur de tout État libre, et sans lesquels on n'a plus aucune sécurité pour sa propriété, sa liberté et sa vie. » Lettre au capitaine anglais Mackenzie, 1774. *Ibid.*, t. I, p. 158-159. — « Avant le 19 avril 1775, raconte Jefferson, je n'avais pas entendu le moindre murmure annonçant une disposition quelconque à la séparation d'avec la Grande-Bretagne... John Adams avait déclaré peu auparavant, à Boston, que c'était calomnier la province de dire qu'il s'y rencontrait quelqu'un qui aspirât à l'indépendance. » Bigelow, *Les États-Unis en* 1863, p. 43. — Voir également Van Buren, *Political parties*, p. 25 et suivantes; Curtis, *History*, t. I, p. 18, etc...

1. Voir Jared Sparks, *Correspondance et écrits de Washington*, t. I, p. 159.

que le second Congrès continental envoya une pétition nouvelle pour répudier toute idée d'indépendance, et exposer les griefs légitimes dont les colons demandaient le redressement en leur qualité de citoyens anglais[1]. Franklin, qui n'était pas d'une nature larmoyante, pleura, dit-on, au moment de quitter l'Angleterre, où il se trouvait en mission; et plus d'un patriote, apprenant la rupture définitive, revêtit des habits de deuil, comme s'il se sentait atteint par un malheur de famille[2]. Pourtant, lorsqu'une lointaine colonie d'outre-mer, recourt aux armes afin de secouer le joug du pays d'origine, cette guerre mérite-t-elle, à proprement parler, le nom de guerre civile? On peut y voir un malheur pour la métropole, pour

1. Voir Bigelow, *les États-Unis en* 1863, p. 44.

2. Voir Windthrop, *Adresses and Speeches*, t. III, p. 398. — Même après les premières batailles, bon nombre de colons ne considéraient pas la séparation comme définitive. « Malgré l'acte du Parlement qui ordonne la saisie de nos biens, et mille autres preuves d'une politique générale implacable et ennemie de toute conciliation, beaucoup d'habitants éprouvent une répugnance étrange à briser le lien qui nous unit à la Grande-Bretagne. Ces sentiments éclatent surtout dans cette colonie (la Virginie), et dans le Sud. Avant de se déclarer, les Américains veulent attendre que les commissaires aient apporté les propositions d'accomodement. Et cependant, pas un homme de sens n'en espère d'heureux résultats. » Lettre du colonel Reed à Washington, 3 mars 1776. Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. III, p. 140, note.

la colonie, ou pour les deux à la fois. Mais ce n'est pas la révolution dans le sens ordinaire du mot, ni surtout le parricide national qui arrache au corps même de la patrie un lambeau du territoire héréditaire.

Parmi les divers impôts frappés sur l'Amérique, celui de trois *pence* par livre de thé avait seul été maintenu, le parlement britannique voulant marquer ainsi son autorité. Or c'était justement le principe de l'impôt qui faisait le nœud du litige. Les plus modérées des Chambres coloniales posèrent la question en termes très nets. Hutchinson, le nouveau gouverneur du Massachusetts, s'efforçant de prouver la validité des taxes récentes, affirma que les colonies formaient un fief immédiat de la couronne. Le Conseil soutint que toute taxe non votée par les Américains était inconstitutionnelle d'après les lois et la Constitution anglaises, aussi bien qu'en vertu de la charte provinciale. Washington disait familièrement dans une lettre intime : « Le parlement de la Grande-Bretagne n'a pas plus le droit de prendre dans ma poche, sans mon consentement, que je n'ai le droit de prendre dans la vôtre[1]. »

1. Lettre de Washington à Bryan Fairfax, 20 juillet 1774. Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. III, p. 55.

A ce même Conseil du Massachusetts, sommé de reconnaître la suprématie universelle du parlement britannique, revient l'honneur d'avoir déclaré qu'aucun gouvernement humain ne possède la souveraineté absolue. Quinze ans plus tard, les Américains se souvinrent du principe qui avait dicté leur réponse. La théorie des pouvoirs limités, et les combinaisons essayées pour fixer des limites réelles à chaque département de la puissance publique, devinrent les traits originaux de la Constitution des États-Unis.

Contre les prétentions de la métropole, se retournaient les maximes du vieux droit anglo-saxon. La révolution de l'Indépendance restait ainsi sur le terrain légal, et s'accomplissait avec une sorte de maturité aristocratique, à laquelle plusieurs membres éminents des Chambres anglaises ne pouvaient s'empêcher de rendre justice. « Je me réjouis de la résistance des colons, disait Pitt; se soumettre, c'était pour eux se réduire volontairement à l'esclavage[1]. » Et le célèbre orateur, tout pénétré de souvenirs classiques, affirmait que ni Thucydide ni les historiens des grands États, ses auteurs de prédilection, n'offraient aucun exemple

1. Bigelow, *les États-Unis en* 1863, p. 36.

d'une réunion d'hommes surpassant en raison et en sagesse le Congrès général de Philadelphie[1]. « Les *insurgents* d'Amérique ont le droit pour eux, » répétaient également Burke, Fox, Lord Cambden, en s'adressant aux ministres. Ces révoltés du droit peuvent donc soutenir que « leur rébellion ne fut qu'un hommage aux doctrines et à la foi politique de l'Angleterre »[2].

Assurément la crise ne se termina pas sans excès. Les révolutions en entraînent toujours, si légitimes qu'elles se prétendent; et les désordres matériels sont les préludes inévitables de la lutte armée[3]. Il n'est pas facile d'arrêter net, à la limite exacte du droit, un peuple lancé sur la pente révolutionnaire. La correction d'attitude et de procédés, que doivent conserver les classes éclairées du pays, pour mériter de rester dirigeantes, ne saurait être attendue des foules. C'est à leurs chefs de ne pas les suivre sous prétexte de les com-

1. Voir Benton, *Thirty years' View*, t. I, *Preface*, p. III-IV; et Bigelow, *les États-Unis en* 1863, p. 41. « Le premier ministre, lord North, désapprouvait lui-même [au fond du cœur les mesures prises contre l'Amérique. »

2. Windthrop, Discours prononcé à Boston pour le centenaire du 4 juillet 1776. *Adresses and Speeches*, t. III, p. 396.

3. Voir Wentworth Higginson, *Histoire des États-Unis*, p. 158 et suivantes.

mander. Les porte-parole de la démocratie américaine ne donnèrent pas cette marque d'insigne faiblesse. Bien loin de surexciter l'opinion publique par de violentes déclamations, ils ne négligèrent aucun effort pour modérer ses emportements et la rappeler au respect des lois, même à l'égard de l'ennemi. La voix de la raison se fit parfois écouter.

Une rixe éclate, le 5 mars 1770, entre des citoyens de Boston et des « habits rouges ». Sur l'ordre du capitaine anglais Preston, la troupe fait feu. Trois hommes tombent morts; huit sont blessés. La ville entière s'agite à cette nouvelle; l'officier est traduit en jugement sous la prévention de meurtre. Aussitôt, quelques-uns des meilleurs légistes et des plus ardents patriotes prennent en mains la cause de l'accusé, et prouvent qu'il a obéi à son devoir militaire[1]. Comment éviter ici un rapprochement qui s'impose? Certes, ces avocats de Boston, obtenant de jurés américains l'acquittement d'un capitaine anglais convaincu d'avoir fait onze victimes, n'auraient pas laissé massacrer les innocents défenseurs de la Bastille, fidèles à l'honneur et au devoir professionnels. Les États-

1. Voir Wentworth Higginson, *Histoire des États-Unis*, p. 156-157.

Unis ont préservé leur 89 de tout ce qui annonce et prépare un 93. Ils se sont acquis le droit de célébrer le centenaire de l'Indépendance sans repentir, avec le juste orgueil de n'avoir pas déshonoré leur révolution.

A partir du commencement de la guerre, la rapidité des événements ne permet pas de démêler l'histoire particulière des Conseils, dont les actes se confondent avec ceux des autres Assemblées coloniales. Ils subirent naturellement des modifications dans le sens démocratique; l'élection par le peuple ou par les pouvoirs provinciaux remplaça l'investiture royale. Mais les Américains ne profitèrent pas des changements accomplis pour supprimer les Conseils, qui furent maintenus dans les États où ils existaient précédemment, c'est-à-dire presque partout[1]. A ce sujet même, l'une des provinces d'où partit le signal de la résistance à l'Angleterre, formula une déclaration de principe. La Convention spéciale, convoquée en 1778 pour examiner la nouvelle Constitution du Massachusetts, affirma expressément qu'il fallait éviter de confier le pouvoir législatif à une seule Chambre, et sanc-

1. En Pensylvanie, il n'y avait qu'une seule Chambre depuis 1701; le Conseil formait simplement une branche du pouvoir exé-

tionna le système de la double représentation, déjà en vigueur au temps de l'administration britannique[1].

Non seulement le dualisme parlementaire est antérieur à l'établissement de la Constitution fédérale, mais encore plusieurs caractères distinctifs du sénat des États-Unis se découvrent en germe dans l'organisation traditionnelle et les attributions multiples des anciens Conseils coloniaux. Leurs membres, moins nombreux que les députés, exerçaient un mandat qui se prolongeait davantage. Parfois l'analogie devient frappante. Ainsi, d'après la Constitution primitive de la Pensylvanie, le Conseil, élu pour trois ans, se renouvelait par tiers chaque année.

En règle générale, le Conseil coopérait à la discussion et au vote des lois, dont l'adoption définitive nécessitait son concours. Si, par suite de circonstances déterminées, la Chambre démocratique accapare presqu'en totalité la puissance législative, comme elle le fait en 1754 dans le Maryland, ne laissant à l'autre Assemblée qu'une sorte de droit de veto, on voit au contraire, pour des causes

cutif. La législature de la Géorgie n'était pas non plus divisée en deux Chambres.

1. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 405, note 3.

diverses, quelques-uns des Conseils obtenir la prépondérance. Celui de la Virginie posséda une influence inaccoutumée, grâce à la supériorité personnelle de ses membres, et joua un grand rôle dans la lutte pour l'Indépendance. Celui du Massachusetts acquit une importance exceptionnelle pendant les années 1768 et 1769. La Chambre démocratique étant alors dissoute, il se trouva seul en face du gouverneur, et sut défendre victorieusement les libertés de la province [1].

Avant la séparation, le Conseil colonial avait aussi des prérogatives judiciaires. En Virginie, notamment, il composait avec le gouverneur la Cour suprême locale. De même le sénat des États-Unis se constitue en haute Cour de justice (sans l'intervention du président de la République toutefois), pour prononcer sur les accusations (*impeachments*) intentées par la Chambre des représentants au Congrès.

1. Un fait de détail montre bien que les Conseils provinciaux tenaient un rang élevé dans la hiérarchie des pouvoirs publics aux États-Unis. Lorsqu'en 1783, après la paix de Versailles, Washington fit son entrée solennelle à New-York, le Conseil s'avançait en tête du cortège, immédiatement après le général en chef et le lieutenant-gouverneur. Les députés des bourgs, c'est-à-dire la Chambre démocratique, fermaient la marche. Voir Jared Sparks, *Correspondance et Écrits de Washington*, t. II, p. 200.

Le cachet original des Conseils était leur situation mixte : ils participaient en même temps au vote des lois et aux actes exécutifs. Leurs membres s'appelaient *assistants* ou *assesseurs*, parce qu'ils assistaient le gouverneur dans les devoirs de sa charge. Telle fut peut-être, au début, leur unique fonction. Mais, sur ce point encore, les rôles ne sont pas rigoureusement définis.

Tantôt le Conseil paraît institué afin de fortifier l'autorité exécutive ; tantôt, au contraire, il semble n'être placé à côté du gouverneur que pour contrôler son administration et restreindre sa puissance, comme à l'origine en Pensylvanie. Ne reconnaît-on pas là précisément le double caractère du sénat actuel de l'Union, faisant partie intégrante du pouvoir législatif, à titre de Chambre délibérante, et se rattachant au pouvoir exécutif, en qualité de collaborateur du président pour la nomination des hauts fonctionnaires fédéraux et la signature des traités diplomatiques?

Certains traits essentiels du sénat des États-Unis existaient donc, au moins ébauchés, dans la plupart des Conseils provinciaux : origine distincte, session à part, personnel moins nombreux que celui de la Chambre démocratique, durée plus longue du mandat, complexité des attributions législa-

tives, judiciaires et exécutives. Le terrain était bien préparé ; la Convention de Philadelphie, s'inspirant de coutumes traditionnelles et d'expériences séculaires, avait à coordonner et à fixer des règles pratiquées de longue date dans les parlements des différentes colonies. Elle sut les adapter au régime fédératif, auquel le sénat doit sa forme définitive et son incontestable vitalité.

XI

ORGANISATION DU SÉNAT PAR LA CONVENTION DE PHILADELPHIE. — SES ATTRIBUTIONS LÉGISLATIVES ET JUDICIAIRES.

L'institution du sénat répondait à une double nécessité politique. Tout d'abord, le caractère mixte de la République américaine, à la fois une et fédérative, exigeait la création d'un organe représentatif spécial des États particuliers, destiné à sauvegarder leurs droits et leur souveraineté propres, sans compromettre l'unité nationale. D'autre part, le principe traditionnel de la division du pouvoir législatif devait être appliqué au gouvernement central de l'Union. Il fallait trouver le moyen d'avoir deux Chambres vraiment distinctes,

afin de rendre efficace le contrôle réciproque qu'elles exerceraient sur leurs actes respectifs, et d'apporter ainsi quelque tempérament à l'omnipotence parlementaire.

Hamilton, admirateur déclaré de la Constitution anglaise, demandait que le sénat représentât la propriété foncière, dont la participation au gouvernement lui semblait indispensable pour défendre les intérêts agricoles et contre-balancer les intérêts rivaux[1]. Sauf les privilèges de classes, inconnus en Amérique, cette organisation rappelait celle de la Chambre des Lords. Le projet de Hamilton parut suspect d'aristocratie; on l'écarta[2].

Restaient les combinaisons électorales, seule ressource en démocratie. Les délégués des grands États à la Convention de 1787 voulaient faire élire le sénat, comme la Chambre fédérale, par le peuple, au suffrage direct, et proportion-

1. *The Federalist, Historical notice*, p. 74.

2. Les membres de la Convention de Philadelphie, qui repoussèrent l'idée de Hamilton relativement au sénat, l'appliquèrent, sous une forme indirecte, à l'organisation de la Chambre des représentants au Congrès. En effet, la clause édictant que les deux tiers des esclaves seraient évalués dans le total de la population, proportionnellement au chiffre de laquelle se répartissent les sièges de députés, accordait aux possesseurs d'esclaves un privilège qui constituait à leur profit une véritable représentation de la propriété.

nellement à la population[1]. Rien de plus conforme à la loi du nombre. Mais les petits États y perdaient leur autonomie et leur personnalité même. Aussi réclamaient-ils, au contraire, l'égalité absolue de représentation dans les deux Assemblées. Ce dernier système laissait subsister les embarras et les périls du régime exclusivement fédératif, d'où il s'agissait de se tirer. La Convention, divisée par moitié, ne savait que résoudre. Suivant la coutume américaine en pareil cas, on nomma un comité de conciliation, dont les membres eurent beaucoup de peine à tomber d'accord. L'expédient proposé par eux maintenait en présence les deux principes différents : la proportionnalité pour les représentants, l'égalité complète pour les sénateurs, qui seraient choisis par les législatures locales. Après de nouveaux tiraillements, la majorité de la Convention finit par se rallier à ce compromis[2].

Story, s'appuyant sur l'autorité de Hamilton, s'efforce de prouver par d'ingénieux raisonnements que la transaction acceptée était équitable et judicieuse, la seule même d'où pouvait résulter

1. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 499.
2. Voir Curtis, *History*, t. II, p. 141 et suivantes.

l'harmonie durable entre les fractions diverses de l'Union. Selon la thèse subtile du savant commentateur, le pouvoir législatif d'une Confédération telle que les États-Unis, devait s'exercer à la fois au nom de la souveraineté collective des citoyens et au nom de la souveraineté individuelle des États particuliers. De ces deux conditions, la première était remplie par la Chambre, élue d'après le chiffre des habitants; pour réaliser la seconde, il fallait donc que le sénat fût organisé sur la base de l'égalité parfaite entre les États. Par suite, aucune loi ne serait imposée à la nation sans avoir subi la double épreuve de l'adoption par la majorité du peuple, représenté à la Chambre, et par la majorité des États, représentés au sénat fédéral [1].

Cet argument spécieux, imaginé peut-être après coup, n'aurait pas eu le don de convaincre les Américains, s'ils n'avaient admis l'usage libéral d'accorder de larges compensations aux minorités. Car l'égale répartition des sièges sénatoriaux est tout à l'avantage des petits États, dont l'indépendance et la sécurité se trouvent garanties contre le danger d'une double prépondérance représentative

1. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 499 et suivantes.

des États les plus peuplés. Toutefois, conformément à la méthode américaine, le principe ne fut pas poussé à ses dernières conséquences : les constituants décidèrent que chaque sénateur aurait individuellement une voix. C'était déroger aux règles strictes du fédéralisme, en vigueur jusqu'alors dans le Congrès, où chaque État, sans égard au nombre de ses représentants, ne possédait qu'un suffrage collectif unique.

Le sénat n'est pas seulement l'expression naturelle et nécessaire du système fédératif. On a rappelé plus haut[1] que la double représentation parlementaire avait pour objet de limiter la puissance législative, d'empêcher l'adoption de mesures précipitées, et d'atténuer les effets funestes de l'intrigue, de l'emportement et du caprice, auxquels s'abandonnent inévitablement des législateurs affranchis de tout frein[2]. Dans l'esprit des constituants, le rôle de modérateur revenait au sénat.

« Quelque temps après son retour de France, Jefferson, invité à déjeuner chez Washington, lui reprochait d'avoir consenti à l'établissement d'une Chambre haute.—Dites-moi, repartit Washington,

1. Voir plus haut, Chapitre VIII, p. 235 et suivantes.
2. Voir Kent, *Commentaries*, t. I, p. 223 et suivantes.

pourquoi versez-vous votre café de la tasse dans la soucoupe? — Pour le refroidir, je le trouve trop chaud. — Eh bien, nous ne faisons pas autre chose; nous versons les actes législatifs dans la soucoupe sénatoriale qui leur sert de réfrigérant[1]. »

L'attribution au peuple du droit de nommer directement les sénateurs comme les députés n'aurait pas satisfait aux conditions du problème. A quoi bon diviser le Congrès, si la Chambre démocratique, suivant l'observation de Hamilton, ne devait avoir pour contre-poids qu'une Assemblée marquée au même coin[2]?

Évidemment les législatures locales, chargées d'élire le sénat, ne peuvent lui communiquer le cachet d'aristocratie qui leur manque. Mais elles sont les personnifications vivantes des États particuliers; le sénat représente ainsi les traditions et les privilèges de l'autonomie provinciale, au sujet desquels la fibre populaire a toujours été infiniment chatouilleuse. C'est cette situation spéciale qui permet à la haute Assemblée de tenir tête aux mandataires immédiats du peuple, sans froisser aussitôt les préjugés publics. La diversité d'ori-

1. Moncure Conway, *Republican superstitions*, p. 47-48.
2. Voir Curtis, *History*, t. II, p. 102.

gine et d'intérêts n'est pas assez grande pour susciter entre les deux Chambres un antagonisme permanent; elle suffit pour empêcher le dédoublement représentatif d'être une simple superfétation.

Faut-il admettre, comme on l'espérait à la Convention de Philadelphie, que les législatures locales, opérant par sélection, se montrent plus aptes que le suffrage direct à faire des choix judicieux? La question a soulevé maintes controverses. Tocqueville avait cru reconnaître une supériorité notable dans le personnel sénatorial comparé à celui de la Chambre. Il en attribue la principale cause au système d'élection à deux degrés, fort préconisé jadis par Hamilton et les fédéralistes[1]. Le sénateur Benton prend vivement à partie sur ce point l'illustre auteur de *la Démocratie en Amérique*, dont l'opinion semble partagée au contraire par Stuart Mill. D'après Benton, le personnel des deux Assemblées diffère peu, et la suprématie du sénat s'explique naturellement par des causes tout autres que son origine électorale. Ses membres sont en très petit nombre, par conséquent plus dignes et moins passionnés. Ils ont

1. Voir *the Federalist*, p. 467.

occupé pour la plupart d'importants emplois dans les États particuliers, ou figuré parmi l'élite des représentants au Congrès fédéral. Le maniement des affaires publiques, les conditions d'âge et de durée concourent à produire cette maturité du talent et de l'expérience qui place au premier rang le sénat des États-Unis[1].

Peut-être Benton se laisse-t-il entraîner trop loin par son aversion pour le suffrage à plusieurs degrés, le « suffrage filtré » selon ses propres termes, quand il en conteste absolument l'heureuse influence dans la forme où ce procédé s'applique au recrutement du sénat américain. Si l'élection indirecte perd souvent toute valeur, c'est que le mandat impératif en pervertit l'usage. Les opérations du second degré ne sont plus alors qu'un trompe-l'œil. Ainsi, dans la nomination du président des États-Unis par exemple, les délégués des collèges présidentiels ne font qu'obéir passivement aux injonctions péremptoires de leurs commettants du scrutin primaire. Les choses se passent différemment pour la désignation des sénateurs fédéraux. Stuart Mill en indique la raison. Les diverses législatures locales sont in-

1. Voir Benton, *Thirty years' View*, t. I, p. 206-207.

stituées non pas tant pour nommer les sénateurs de l'Union que pour édicter des lois. Au lieu d'être des collèges électoraux, chargés d'émettre un vote spécial, puis tenus de se dissoudre aussitôt après, elles se composent de représentants, investis d'une mission législative à plus ou moins longue échéance, et ne se transformant que par exception en électeurs. La nomination n'est donc pas toujours faite à l'avance. Il ne s'agit pas d'une simple formalité d'enregistrement[1].

Quoique l'action puissante des partis pèse sur la liberté du vote, les choix paraissent en effet aussi bons que le permettent les conditions générales d'un système politique, peu fait pour amener au pouvoir l'élite de la nation. Le suffrage du second degré ne saurait avoir la vertu de produire des hommes publics très supérieurs en mérite à la classe d'où ils sont tirés. Si, comme on l'affirme aux États-Unis, les différentes catégories de politiciens militants, parmi lesquelles se recrute tout le personnel représentatif, ne sont pas de qualité très relevée, la sélection des législatures doit naturellement s'en ressentir. « Un cours

1. Voir Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif*, p. 220-221 et 360-361.

d'eau ne peut pas être plus pur que sa source [1]. »

Individuellement, sénateurs et députés ne se distinguent donc pas d'une façon essentielle ; considéré dans son ensemble, le sénat l'emporte grandement sur la Chambre. Il est surtout redevable de sa prépondérance aux règles qui déterminent l'éligibilité de ses membres, leur nombre, et la durée de leur mandat.

Les dispositions relatives à l'âge et à la nationalité sont plus sévères que pour les représentants. Nul ne peut être nommé sénateur s'il n'est âgé de trente ans, et citoyen des États-Unis depuis neuf années [2]. En outre, au moment de l'élection, les candidats doivent être habitants de l'État dont ils briguent les suffrages. La dernière clause, commune aux deux Chambres du Congrès, fut évidemment inspirée aux constituants de Philadelphie par les nécessités impérieuses du régime fédératif. Elle s'est trouvée interdire en même temps le procédé non prévu des candidatures multiples. On ignore jusqu'ici en Amérique l'usage de cet artifice, par lequel le candidat se fait un jeu de l'impossibilité matérielle pour lui de représenter plusieurs cir-

1. Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 195.
2. Article I, Section III de la Constitution des États-Unis.

conscriptions à la fois, et traite avec un singulier sans gêne le corps électoral, le souverain maître, en lui imposant l'humiliation des choix provisoires, et les tracas d'un double vote. Rien de moins démocratique, d'ailleurs, que l'inégalité introduite ainsi dans la représentation nationale. Cette façon de plébiscite déguisé, substituant les catégories d'élus aux catégories d'éligibles, envoie siéger sur les bancs de la même Assemblée, à côté de la menue plèbe des représentants, quelques privilégiés du scrutin, grands feudataires du suffrage universel. Est-il correct qu'un simple député, nommé simultanément dans de nombreux districts, annule ou domine les pouvoirs officiels à la faveur d'un mandat législatif détourné de son but? La règle des candidatures uniques oblige chacun à rester dans son rôle. Les relations réciproques des organes constitutionnels y gagnent en rectitude.

Non pas que les Américains se soient fait scrupule de donner pour moteur à leur gouvernement légal, un mécanisme complet de gouvernement extra-légal et irresponsable. Les partis sont tout puissants aux États-Unis. Ils dirigent les élections, dictent les choix des fonctionnaires, régentent le Congrès et le président. Mais le bon sens public,

d'accord avec la loi, n'admet pas l'ubiquité du représentant. La condition de résidence, inscrite dans la Constitution, semble tellement naturelle, que, selon Story, elle n'a pas besoin de commentaires[1]. Si le plus infatigable des commentateurs l'affirme, on peut l'en croire.

Quant aux membres du sénat surtout, ils ne sauraient être étrangers de fait à l'État particulier qui les a choisis; les jalousies inévitables entre États rivaux ne l'auraient pas souffert. Le fédéralisme exigeait que ces mandataires spéciaux fussent attachés à leurs commettants par des liens étroits et des intérêts positifs.

La fixation du chiffre des sénateurs prêtait davantage à la controverse. Toutefois la Convention de Philadelphie se défiait des Assemblées nombreuses, au point que la Chambre démocratique, c'est-à-dire pourtant la représentation directe du nombre, devait compter au début soixante-cinq députés seulement. A plus forte raison la même méfiance ne pouvait manquer de présider à l'organisation de la Chambre haute. Puis le sénat américain représente les États particuliers; si la délégation de chacun d'eux n'était pas très res-

1. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 522.

treinte, leur personnalité respective risquerait de disparaître au milieu de la diversité des opinions individuelles. La règle stricte du régime fédératif voulait que chaque État élût un seul sénateur. L'Amérique aurait eu son sénat des Treize, comme Venise avait son Conseil des Dix; la décision des affaires les plus importantes se fût trouvée remise à une majorité de sept voix. Que le moindre accident survînt, un État entier était momentanément privé de toute représentation dans celle des deux Chambres où il est le plus intéressé à ne pas laisser diminuer son influence. En attribuant à chaque État deux sénateurs, on ne dépassait donc pas le minimum extrême, au-dessous duquel il semblait pratiquement impossible de descendre.

Les vingt-six délégués des treize États constituaient à l'origine un corps politique des plus réduits pour une république de cinq ou six millions d'habitants. Ce caractère oligarchique, inoculé à l'un des principaux organes de la démocratie américaine, n'a fait que s'accentuer depuis. Si, par suite de la création successive de vingt-cinq États nouveaux, le sénat compte actuellement soixante-seize membres, le chiffre primitif n'est pas triplé tandis que la population a décuplé. La différence

entre l'effectif des deux Chambres est plus grande aussi qu'autrefois : les sénateurs, qui dépassaient sensiblement au début le tiers du nombre des représentants, n'en excèdent guère aujourd'hui le quart. La réunion d'une soixantaine de personnages choisis répond peu à nos idées habituelles sur les Assemblées représentatives et parlementaires. Ne ressemble-t-elle pas plutôt à une conférence d'ambassadeurs, accrédités par de quasi souverainetés très distinctes, quoique non absolument indépendantes ?

Sous quelque aspect que l'on veuille envisager la Chambre haute, un fait matériel reste indiscutable : la majorité des soixante-seize sénateurs, soit au maximum trente-neuf élus du suffrage indirect et « filtré », possèdent et exercent le droit de tenir en échec les mandataires immédiats de dix millions d'électeurs, d'opposer leur veto aux représentants directs d'un peuple de cinquante millions d'âmes.

C'est au sénat, formant une faible minorité numérique dans le Congrès, qu'appartient le rôle de maintenir la tradition, et d'assurer certaines conditions de stabilité, faute desquelles aucun gouvernement n'est possible. Les constituants américains n'ignoraient pas que le manque de suite dans les

projets, les variations perpétuelles des lois sont les vices incurables de tout régime construit sur le terrain mouvant du suffrage populaire, et exposé à en ressentir les moindres oscillations. Quelle nation puissante peut subsister sans la sécurité du lendemain à l'intérieur et dans ses relations étrangères?

« Le gouvernement est tenu de remplir une double mission, disait Hamilton. S'il doit se manifester par des actes soudains, ayant un résultat immédiat, son devoir consiste aussi à prendre une série de mesures sagement concertées, qui aient des effets graduels sur la marche des événements et entraînent des conséquences lointaines pour la prospérité future du pays... De là découle l'impérieuse nécessité de créer dans l'État un corps spécial, investi de pouvoirs prolongés, afin de conduire les entreprises à long terme avec la continuité de vues qu'elles réclament, et d'en assumer la responsabilité[1]. »

Organisé d'après ces principes, le sénat, espérait-on, pourrait suppléer au défaut de connaissances, à l'inexpérience législative, et au peu d'indépendance de l'autre Assemblée, dont les

1. *The Federalist*, p. 475-476.

membres, nommés pour un temps trop court, ne sauraient se dégager d'inquiétudes constantes sur leur avenir électoral et politique. Hamilton, de concert avec son ami Governor Morris, proposait que le mandat sénatorial fût viager[1]. La Convention de Philadelphie en limita la durée à six ans, et adopta la clause du renouvellement biennal par tiers[2].

Rajeunie et vivifiée par le courant des idées nouvelles, la Chambre haute se compose d'hommes rompus aux affaires et de sens rassis, mais actifs encore, très aptes aux luttes parlementaires, et peu enclins à s'immobiliser dans une résistance systématique aux impulsions utiles de l'opinion, dont ils savent au besoin modérer les impatiences. Le maintien des traditions et la possibilité du progrès semblent se concilier au moyen de cette combinaison qui réalise la perpétuité du sénat, mitigée par le changement partiel et périodique des sénateurs.

Les échéances des divers pouvoirs sont distribuées de façon que tous ne prennent pas fin

1. Voir Jared Sparks, *Mémorial de Governor Morris*, t. I, p. 223.

2. Dans la majorité des États particuliers, la durée du mandat sénatorial est plus longue que celle du mandat représentatif.

en même temps et ne soient pas reconstitués intégralement à la fois. Le mandat du représentant expire au bout de deux années; celui du président des États-Unis dure quatre ans; celui du sénateur, six. C'est donc bien au sénat qu'incombe la mission d'introduire l'esprit de suite dans les conseils du gouvernement, mission d'importance capitale, surtout vis-à-vis de l'étranger[1].

Ce système d'élections échelonnées fait subir aux organes de l'État des transformations successives, correspondant aux variations du sentiment public, et permet de modifier la politique générale sans la lancer brusquement dans une direction contraire. Mais l'avantage est largement payé par l'inconvénient d'entretenir une perpétuelle opposition d'intérêts et de tendances, un antagonisme incessant entre les majorités d'origines comme de dates différentes, et les détenteurs multiples de l'autorité, qui doivent gérer ensemble les affaires de la nation. Le mécanisme gouvernemental est soumis à de rudes chocs.

Certaines dispositions d'ordre intérieur achèvent de donner au sénat américain un caractère de stabilité relative. D'abord, en raison des néces-

1. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 514.

sités du fédéralisme, le renouvellement biennal a été réglé de manière que les deux sénateurs d'un même État ne fussent pas simultanément élus. Puis le sénat se subdivise en comités permanents, formés à l'image du corps entier dont ils offrent la réduction : tous les deux ans, ils sont remaniés en partie, sans être jamais totalement changés. Le comité des affaires étrangères, composé des personnages les plus éminents, est celui qui varie le moins. Nous avons vu M. Charles Sumner en garder la présidence pendant de longues années[1]. Cette organisation en comités permanents (*standing committees*), calquée sur celle de la Chambre[2], amène quelques-uns des mêmes abus. Du moins, pour la sûreté des relations extérieures, elle paraît avoir l'heureux résultat de maintenir la continuité des vues dans des questions où la mobilité républicaine produit les plus funestes effets.

1. Voir Adolphe de Chambrun, *le Pouvoir exécutif aux États-Unis, Étude de droit constitutionnel.* New York; 1873. P. 248-249.

2. Toutefois, contrairement aux règles admises par la Chambre des représentants, « les vingt-neuf comités permanents du sénat sont choisis à l'élection, au lieu d'être nommés par le président, qui n'appartient pas à la haute Assemblée dont il est un simple appendice ». Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 212, note 2.

Tout en cherchant à fonder sur des bases solides l'autorité du sénat, ceux qui l'instituèrent, il y a près de cent ans, doutaient beaucoup du succès de leurs efforts. Hamilton et ses amis les fédéralistes craignaient de ne pas raffermir assez « la branche la plus faible du pouvoir législatif »[1], tant ils jugeaient difficile de contre-balancer efficacement la puissance irrésistible du nombre et de ses mandataires directs. La branche la plus faible devint bientôt si vigoureuse, qu'un renversement imprévu s'effectua dans les situations respectives des deux Assemblées. Celle dont l'infériorité semblait probable, grandit en influence et en prestige aux dépens de l'autre.

Benton a constaté dans ses mémoires que le sénat attirait à lui l'élite des représentants, « et appauvrissait ainsi la Chambre, en s'enrichissant lui-même des hommes éminents qu'elle perdait »[2]. Pareille tendance s'est toujours manifestée depuis lors, et le sénat des États-Unis ne cesse pas d'opérer à son profit cette sorte de sélection des capacités et des talents en tout genre, que la brièveté du mandat représentatif, entre autres

1. *The Federalist*, p. 400.
2. Benton, *Thirty years' View*, t. I, p. 206.

raisons, éloigne de la Chambre démocratique. N'a-t-on pas dit de celle-ci qu'elle se trouvait presque réduite au rôle « d'école préparatoire pour les fonctions sénatoriales »[1]? Toute exagération à part, c'est en faveur du sénat que penche la balance parlementaire.

Les membres de la minorité constituante, à la Convention de Philadelphie, pressentaient bien le brillant avenir réservé au sénat fédéral. Mais ils redoutaient à tort sa prépondérance future[2]. Imbus des préjugés populaires, ils voyaient un danger pour les libertés publiques dans ces combinaisons conservatrices, qui devaient tourner à l'avantage de la République naissante, en la sauvant des excès de la démocratie antilibérale. Les meilleures institutions inspirent parfois les plus vives méfiances.

Sous le rapport des attributions purement législatives, le sénat américain ne se distingue pas essentiellement des Assemblées analogues dans les divers parlements connus. Il partage les prérogatives de l'autre Chambre du Congrès. Comme elle, il vote toutes les lois. Comme elle aussi, il

1. Moncure Conway, *Republican superstitions*, p. 53.
2. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 515.

est maître de son règlement intérieur, à une exception près toutefois : il ne nomme pas son président, la Constitution ayant décidé que le fauteuil serait occupé de droit par le vice-président des États-Unis[1].

Un point surtout mérite d'attirer l'attention. En Amérique, de même qu'en Angleterre, l'initiative des bills financiers est exclusivement réservée à la Chambre des représentants, du moins pour l'établissement des recettes[2]. Mais, contrairement aux usages du parlement britannique, les sénateurs possèdent le pouvoir, refusé aux lords, d'amender les bills de finances, aussi bien que tout bill quelconque[3]. Ce pouvoir est constamment exercé, sans soulever en général d'objections de principe[4], et souvent le sénat a le dernier

1. Le sénat nomme seulement son président provisoire (*pro tempore*) en cas d'absence ou d'empêchement du président constitutionnel. Ce dernier, n'étant pas sénateur, ne possède pas, comme on l'a vu, le droit de voter, sauf lorsqu'il y a partage égal des voix.

2. Quoique le texte constitutionnel restreigne ce privilège de priorité aux bills de recettes, « l'usage, aussi ancien que la Constitution même, est de présenter en premier à la Chambre non seulement les bills de recettes, mais tous les bills généraux d'appropriation ». E. Boutmy, *Études de droit constitutionnel*. Paris ; 1885. P. 127-128.

3. Article I, Section VII de la Constitution des États-Unis.

4. « Pendant la session du quarante et unième Congrès fédé-

mot. Les constituants paraissent avoir obéi à leur préoccupation dominante de limiter la puissance des mandataires directs du peuple. On n'a pas voulu laisser la Chambre disposer souverainement des deniers de l'État, ce qui lui permettrait, sous le couvert d'une suppression de crédit, d'annuler toute loi comportant une dépense, ou même de désorganiser les pouvoirs publics, et de détruire subrepticement l'édifice constitutionnel.

La participation active des sénateurs aux bills financiers est de règle universelle en Amérique. Dans tous les États particuliers de l'Union, le sénat peut amender le budget. Quelques Constitutions locales n'admettent même aucune différence entre les deux Chambres à l'égard des lois de finances, qui sont présentées d'abord par l'une ou par l'autre indistinctement[1].

Ainsi organisé dans des conditions d'égalité presque complète, ce double contrôle amènerait forcément d'inextricables embarras, si la Chambre ou le sénat voulaient aller jusqu'au bout de leur droit

ral, la Chambre des représentants, par son vote, refusa de reconnaître au sénat le droit de passer un bill rejetant une loi d'impôt. Le sénat n'admit pas ces conclusions. » Cooley, *Constitutional limitations*, p. 131, note 1.

1. Voir *ibid.*, p. 130.

respectif. Les désaccords surgissant au cours des discussions budgétaires se terminent, comme les autres, par des concessions réciproques. Aucune clause constitutionnelle ne résout la difficulté. Les comités de conférence eux-mêmes, dont il a été parlé plus haut, ne figurent pas dans le pacte fondamental. Ce sont les Assemblées qui ont imaginé spontanément d'y recourir, pour s'entendre à l'amiable en cas de divergence d'opinions. Lorsque la mésintelligence persiste entre les deux Chambres, et que certains articles du budget ne sont pas votés à temps, il faut bien se résigner à laisser provisoirement les choses en souffrance. Cependant les esprits ne se troublent pas jusqu'à réclamer la révision immédiate de la Constitution établie ; on ne s'attendait pas qu'elle suffirait à tout, on ne l'accuse pas de ne suffire à rien. Le public s'en prend plus justement à celle des deux majorités parlementaires qu'il rend responsable de la crise gouvernementale, et les élections suivantes tranchent la question.

Outre ses attributions législatives, semblables à celles de l'Assemblée démocratique, le sénat possède des pouvoirs judiciaires exclusifs. C'est devant lui que comparaissent pour être jugés le président de la République et les fonctionnaires fé-

déraux, décrétés d'accusation (*impeachment*) par la Chambre représentative.

Les constituants de Philadelphie hésitèrent longtemps avant de s'arrêter à une combinaison dont ils comprenaient le péril. Tout litige de cette nature, quand l'accusé est le chef de l'État, ne peut naître qu'à l'occasion d'un conflit entre lui et le parlement; le sénat se trouve donc exposé à être juge et partie dans l'affaire. Si la Cour Suprême n'offre pas le même inconvénient, ses membres, trop peu nombreux d'ailleurs, doivent leur siège au président; conserveraient-ils assez d'indépendance en cas de procès contre lui? D'autres obstacles s'opposaient à la création d'un tribunal spécial. Qui désigner pour en faire partie? Le sénat fut choisi finalement, à l'exemple de la Chambre des lords, investie de prérogatives analogues, mais surtout pour des motifs empiriques, au dire des commentateurs, et, en désespoir de cause, parce qu'aucun corps constitué ne réunissait les conditions nécessaires[1].

Il y avait lieu d'espérer du moins que les dangers résultant de la confusion inévitable du pouvoir politique et du pouvoir judiciaire seraient

1. Voir Curtis, *History*, t. II, p. 261.

atténués quelque peu, grâce à la situation éminente de la haute Assemblée. L'âge et le mode d'élection de ses membres, leur nombre restreint et la durée de leur mandat paraissaient autant de garanties d'expérience, d'impartialité et de sang-froid. Associé lui-même aux fonctions exécutives, le sénat se trouve initié aux nécessités et aux embarras du gouvernement. Il est donc bien placé pour apprécier avec compétence et modération les causes qui lui sont soumises, et pour prononcer des sentences équitables. Puis les sénateurs, pensait-on, compteraient toujours parmi eux d'anciens magistrats et des jurisconsultes émérites, dont les lumières et les capacités spéciales suppléeraient à l'insuffisance de leurs collègues.

Quoique l'*impeachment* soit dirigé contre les empiètements éventuels du pouvoir exécutif, les constituants, très soupçonneux à l'égard de la puissance législative, semblent s'être préoccupés moins d'armer le juge que de protéger l'accusé. D'abord, il y a deux juridictions distinctes. A la Chambre des représentants seule appartient le droit de mise en accusation; le sénat forme seul le tribunal de jugement[1].

1. Cette disposition est d'ailleurs empruntée, comme l'on sait, à la Constitution anglaise; la Chambre des Communes porte

Siége-t-il en qualité de juge, chaque sénateur prête un serment solennel, approprié à son rôle et lui rappelant sa responsabilité. Si le procès concerne le président des États-Unis, alors le *Chief Justice* de la Cour Suprême prend la présidence du sénat, dont l'organisation devient ainsi plus nettement judiciaire. Enfin, aucun verdict de culpabilité ne saurait être rendu qu'à la majorité des deux tiers des membres présents. L'accusé n'a besoin, pour être absous, que de réunir en sa faveur le tiers plus une des voix sénatoriales. Ici encore reparaît le pouvoir de veto, attribué indirectement aux minorités par la Constitution américaine dans plusieurs questions essentielles[1]. Décrété d'*impeachment* en 1868, le président Johnson dut son acquittement à cette clause protectrice, qui sauva en même temps l'Amérique d'une crise périlleuse. Dix-neuf sénateurs contre trente-cinq empêchèrent la condamnation.

L'*impeachment* ne comporte pas de pénalité proprement dite. Il ne peut entraîner que la déchéance et la *disqualification* du coupable, déclaré impropre à « remplir aucun emploi d'hon-

l'accusation, tandis que la Chambre des lords est investie du droit de juger.

1. Voir plus haut, Chapitre V, p. 89 et suivantes.

neur, de confiance ou de profit dans le gouvernement fédéral »[1]. En limitant ainsi le pouvoir du sénat, les constituants évitèrent toute disproportion entre la peine et l'offense, presque toujours exagérée par les passions du moment. L'histoire des États-Unis n'eut pas à enregistrer les tristes exemples d'Assemblées rendant des sentences capitales pour satisfaire des haines politiques ou flatter des préjugés populaires[2]. Plus conforme à la saine justice, l'*impeachment* américain se borne à décider si l'inculpé conservera ses fonctions. Les sénateurs reçoivent la mission spéciale d'assurer la bonne gestion des affaires publiques, en écartant un fonctionnaire incapable ou corrompu, sans l'atteindre dans sa personne ni dans ses biens. En un mot, les procès de ce genre ont pour objet, non pas tant de châtier des coupables que de sauvegarder l'État et la société. Absous par le sénat, l'accusé ne pourra plus être poursuivi pour les mêmes faits devant aucune juridiction. Condamné, le fonctionnaire déchu sera jugé ensuite et puni par les tribunaux ordinaires, s'il y a lieu, mais dans toutes les conditions d'impartialité requises, et avec toutes les formes tutélaires des lois.

1. Article I, Section III de la Constitution des États-Unis.
2. Voir Story, *Commentaries*, t. I, p. 554-555.

Les clauses précédentes sont claires et excluent l'équivoque. Au contraire, la précision et la clarté font défaut, dès qu'il s'agit de définir les actes que l'*impeachment* peut frapper. « Trahison, corruption, ou autres grands crimes et délits », tels sont les termes mêmes du texte constitutionnel[1]. Or, si les deux premiers offrent encore une signification suffisante, ceux qui suivent sont très vagues, et prêtent aux interprétations les plus arbitraires.

Quels sont, en effet, ces « autres grands crimes et délits »? Faut-il entendre seulement par là les offenses de droit commun, réprimées par la loi pénale? Ou bien a-t-on la faculté de comprendre sous une dénomination aussi large certains actes politiques n'étant pas du ressort des tribunaux ordinaires? Cette dernière doctrine paraît avoir été admise par les commentateurs classiques de la Constitution américaine, et par quelques-uns de ses principaux fondateurs.

D'après Hamilton, la juridiction d'*impeachment* s'étend aux fautes de conduite et aux abus de pouvoir, que commettent les hommes publics dans

1. « *Treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.* » Article II, Section IV de la Constitution des États-Unis.

l'exercice de leurs fonctions[1]. « Les crimes ou délits d'État atteints par l'*impeachment*, présentent des cas non prévus par la juridiction civile ordinaire, dit également Story; la criminalité de tels actes se définit par d'autres principes, et doit être appréciée à des points de vue différents[2]. »

L'auteur distingué de l'*Histoire constitutionnelle* des États-Unis, M. George Ticknor Curtis, a exposé très nettement cette jurisprudence. « Bien qu'une cause d'*impeachment* puisse soulever la question de savoir si une loi positive a été enfreinte, néanmoins ce n'est pas un procès criminel au sens étroit du mot. En effet, lorsqu'un crime ou un délit formel est imputé à un fonctionnaire public, on n'a nul besoin de recourir à un tribunal d'exception afin d'infliger au coupable les peines édictées par les lois, puisque les fonctionnaires, comme tous les autres citoyens, sont justiciables des tribunaux ordinaires pour les crimes de droit commun. L'accusation par *impeachment* ne reste pas subordonnée aux dispositions pénales des statuts ou de la législation générale. C'est une procédure particulière, ayant pour objet de vérifier s'il convient de priver un fonc-

1. Voir *the Federalist*, p. 490 et suivantes.
2. Story, *Commentaries*, t. I, p. 531.

tionnaire public de sa charge. Elle peut être motivée par ce fait que, soit dans l'exercice de ses fonctions, soit en dehors, l'accusé ait transgressé une loi, ou commis un acte qualifié crime ou délit dans l'acception technique du terme; mais des raisons suffisantes de destitution peuvent exister aussi, sans qu'aucune loi expresse ait été violée, lorsque, par exemple, un fonctionnaire public, par incapacité ou mauvaise gestion, s'est montré impropre à occuper son poste. Les règles qui doivent déterminer les cas d'*impeachment* sont donc toutes spéciales, et ne sauraient être totalement comprises dans les principes et les prescriptions des lois appliquées par les tribunaux ordinaires [1]. »

Pendant le procès du président Johnson, ce fut cette interprétation qu'adoptèrent les accusateurs. Selon leur doctrine, le sénat était investi des attributions les plus étendues, et sa compétence embrassait tous les délits politiques. Ils ajoutèrent la considération suivante, empruntée à la théorie de l'élasticité constitutionnelle. Si la Constitution, dit M. Butler, l'un des commissaires (*managers*) délégués par la Chambre pour soutenir l'accusation,

1. Curtis, *History*, t. II, p. 260-261.

ne s'exprime pas avec une exactitude rigoureuse sur les cas d'*impeachment*, ce manque de précision est voulu et prémédité. Les constituants se rendaient compte que la sagesse humaine est incapable de prévoir tous les crimes, par lesquels « la corruption ou la folie des gouvernants peuvent compromettre les libertés du peuple ». Ils ne formulèrent aucune définition plus nette à dessein, l'*impeachment* étant applicable d'après eux à des fautes politiques que leur variété même ne permet pas de définir [1].

Naturellement la défense prit le contre-pied de l'accusation. Les avocats du président s'efforcèrent de démontrer que les termes vagues, « autres grands crimes et délits », se trouvant énumérés à la suite des termes précis de « trahison et de corruption », devaient s'entendre par assimilation dans le même sens étroit d'attentats contre le gouvernement national. Nul ne pouvait donc être décrété d'*impeachment*, sauf pour des actes l'exposant à des poursuites devant la juridiction criminelle ordinaire. Il fallait de plus que l'acte délictueux fût spécifié et la peine édictée d'avance par

1. *Supplement to the Congressional Globe*, 1868. *Trial of Andrew Johnson*, p. 23. Voir également l'Opinion motivée du sénateur Charles Sumner. *Ibid.*, p. 464-465.

une loi du Congrès. Le sénat, appelé à juger, devenait un vrai tribunal, tenu d'observer toutes les formes judiciaires[1].

De ces deux thèses contradictoires, aucune ne l'a définitivement emporté, et la question de droit constitutionnel est restée indécise, tant la cause était confuse, mêlée d'éléments étrangers, et envenimée par les passions de parti. On ne saurait affirmer qu'en acquittant Johnson à la minorité de faveur, les juges se soient rangés à la doctrine de ses défenseurs. Les motifs d'opportunité qui inspirèrent la sentence en diminuent notablement la valeur juridique. Mais les précédents pèsent d'un grand poids aux États-Unis; le dénouement de cette affaire emporte ainsi des conséquences capitales par rapport à l'efficacité future de l'*impeachment*.

Si jamais procès politique devait aboutir, c'était bien celui-là; toutes les conditions semblaient réunies pour rendre la condamnation inévitable. La terrible guerre civile de la Sécession, terminée depuis quatre années à peine, avait amassé des res-

1. Voir les discours de M. Curtis et de M. Groesbeck, défenseurs du président. *Supplement to the Congressional Globe*, 1868. *Trial of Andrew Johnson*, p. 134 et suivantes; et p. 310 et suivantes.

sentiments profonds dans les cœurs, et fait perdre l'équilibre à tous les esprits. Chacun des partis était travaillé par des dissensions intestines, et le gouvernement se trouvait divisé contre lui-même. Les républicains du Nord, avides de jouir d'une victoire chèrement payée, traitaient de trahison et de forfaiture la modération du président envers les vaincus. Onze États du Sud, rattachés par force à l'Union, se voyaient systématiquement refuser le droit d'être représentés au Congrès fédéral, malgré les protestations de Johnson, tandis que quatre millions de noirs, brusquement transformés en citoyens, et embrigadés sous les ordres de politiciens d'aventure, mettaient au pillage l'administration locale, où ils supplantaient leurs maîtres d'hier. De tous côtés s'engageaient des luttes sanglantes entre les *Unionistes* âpres à la curée et les anciens rebelles, avec lesquels on accusait Johnson de pactiser secrètement. L'assassinat de Lincoln avait consterné la nation entière, en lui montrant que le crime et la violence ne désarment pas plus devant le délégué élu de la souveraineté du peuple que devant les représentants héréditaires du principe monarchique. Et les haines aveugles de parti prétendaient faire retomber la complicité morale de l'attentat sur Johnson lui-même,

« le président de la rébellion », comme le qualifiaient ses ennemis.

Quant au sénat, siégeant pour juger la cause, il ne comptait guère que des adversaires irréconciliables de la politique présidentielle. C'était la même Assemblée dont la majorité compacte des deux tiers, formée presque depuis le premier jour, et indissoluble jusqu'au dernier, avait donné successivement force de loi à tous les bills repoussés par le veto du pouvoir exécutif. Cette majorité des deux tiers, également indispensable pour rendre un verdict de culpabilité, était donc constituée à l'avance. Il ne lui restait plus qu'à prononcer une condamnation judiciaire sur la même personne et les mêmes actes qu'elle avait tant de fois déjà condamnés politiquement. Johnson n'était-il pas d'ailleurs accusé d'avoir violé une loi fédérale, votée quelques mois auparavant par méfiance envers lui ? Quel grief aux yeux des membres d'une Assemblée parlementaire transformés en juges, qu'un acte revêtant les apparences d'un insolent défi, jeté au parlement tout entier [1] ! Les passions

1. Le sénat pouvait même se croire plus directement bravé, puisque la loi en question (*an act regulating the tenure of certain civil offices*) interdisait au président de révoquer un membre de son cabinet sans le consentement sénatorial. Par surcroît,

populaires, si souvent irrésistibles dans les démocraties, grondaient aux portes du tribunal; et, suivant l'expression de Thomas Williams, l'un des commissaires de la Chambre, quarante millions de voix criaient au sénat : « Condamnez! » Il acquitta.

Les accusateurs s'étaient chargés eux-mêmes de préciser la portée de l'acquittement. « Absoudre le président, avaient-ils dit, c'est rayer à jamais de la Constitution américaine la ressource suprême de l'*impeachment*[1]. » Comme les circonstances du procès paraissent, en effet, l'établir, le chef de l'État n'a pas à redouter beaucoup cette juridiction exceptionnelle, surtout pour de simples dissentiments politiques, tant que la démocratie américaine demeurera fidèle à ses traditions.

Créé jadis en Angleterre contre les pouvoirs héréditaires et inamovibles, l'*impeachment* semble mal à sa place dans les gouvernements électifs et républicains. Ses inconvénients tiennent des deux extrêmes : trop faible ou trop fort, il deviendrait

le secrétaire d'État (ministre) de la guerre révoqué, Edwin Stanton, avait toute la confiance et les sympathies de la majorité dominante.

1. Voir entre autres l'Opinion motivée du sénateur Charles Sumner. *Supplement to the Congressional Globe*, 1868. *Trial of Andrew Johnson*, p. 474.

vite une arme funeste, s'il cessait d'être une sauvegarde illusoire.

La mise en accusation devant le sénat a-t-elle pour but de préserver l'État d'un péril soudain, on peut s'étonner que les officiers de l'armée n'y soient pas soumis. Pourquoi admettre une exception en faveur de ceux par qui les républiques se croient surtout menacées? Faut-il voir simplement dans cette procédure, d'après l'opinion de Tocqueville, une sorte de mesure administrative, destinée à frapper de déchéance, sous des formes solennelles, un fonctionnaire indigne ou incapable [1], l'exception se comprend mieux. L'officier est laissé au contrôle exclusif de ses supérieurs hiérarchiques, seuls juges compétents de sa conduite et de ses capacités. Mais l'on ne s'explique pas alors la nécessité de mettre en branle la lourde et encombrante machine de l'*impeachment* pour révoquer des fonctionnaires civils, dont la totalité, sauf le corps judiciaire fédéral très peu nombreux, était si fréquemment changée du même coup naguère encore, que la « rotation » perpétuelle des emplois, suivant le terme consacré, passait préci-

1. De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. I, p. 180.

sément pour être l'une des plaies incurables de l'Amérique[1]. Et en effet, depuis l'origine jusqu'à ces dernières années, quatre fonctionnaires fédéraux seulement, et tous juges inamovibles, ont comparu devant le sénat[2].

Quant au président, que l'*impeachment* n'a atteint qu'une fois dans la personne d'André Johnson[3], en 1868, le recours contre lui à cette

1. Les Américains essayent d'établir quelque stabilité dans leur administration; la tentative est encore trop récente pour que l'on puisse en juger.

2. John Pickering, juge de district du New-Hampshire, 1803-1804; Samuel Chase, *associate justice* de la Cour Suprême des États-Unis, 1804-1805; James Peck, juge de district du Missouri, 1826-1831; Humphreys, juge de district du Tennessee, 1862. On compte quelquefois un cinquième cas, celui de William Blount, sénateur des États-Unis. Mais un sénateur, n'étant pas fonctionnaire, au moins à l'égard du gouvernement fédéral, ne peut être atteint par l'*impeachment*. William Blount fut simplement expulsé du sénat, en vertu d'une résolution du 8 juillet 1797. Voir *Supplement to the Congressional Globe*, 1868. *Trial of Andrew Johnson*, p. 48. — De nos jours, en 1876, le général Belknap, secrétaire d'État (ministre) de la guerre sous la présidence du général Grant, fut décrété d'accusation et traduit devant le sénat, qui l'acquitta à la minorité de faveur. Quelques-uns des sénateurs motivèrent leur verdict *non coupable* sur ce fait que Belknap avait donné sa démission; il était donc justiciable, non plus du sénat, mais des tribunaux ordinaires, devant lesquels il était d'ailleurs en même temps poursuivi.

3. Encore faut-il observer qu'André Johnson, élu seulement vice-président, n'occupait le fauteuil présidentiel que par suite

juridiction spéciale soulève des objections d'ordre supérieur. Le président des États-Unis est le chef élu du peuple, le dépositaire de l'un des trois grands pouvoirs, respectivement égaux devant la loi constitutionnelle, et relevant au même titre de la souveraineté populaire. « Tout ce qui tendrait à faire du premier magistrat de la République le jouet des majorités de passage, risque de détruire notre gouvernement », disait le sénateur Fessenden [1]. Les Assemblées ne doivent donc pas prendre le moyen détourné d'un jugement politique pour avoir main mise sur l'exécutif et assurer leur propre suprématie. Sauf le cas d'évidence de quelque crime ou trahison extraordinaire et invraisemblable, dont les fauteurs, à la fois redoutables et menacés, n'auraient d'ailleurs pas la naïveté de se laisser mettre en accusation, et ne manqueraient pas de recourir à la force ouverte, le peuple reste le seul juge naturel entre les divers délégués de son autorité souveraine. C'est à lui qu'appartient le droit de terminer les différends,

de l'assassinat de Lincoln. Il ne représentait donc pas exactement les mêmes idées politiques, chaque parti ayant l'usage de choisir dans sa propre minorité le candidat à la vice-présidence.

1. Opinion motivée du sénateur William P. Fessenden. *Supplement to the Congressional Globe*, 1868. *Trial of Andrew Johnson*, p. 457.

lors des échéances électorales, en déclarant par ses votes qui du président ou du Congrès a raison. La garantie peut être précaire : il n'y en a pas d'autre.

Si l'*impeachment* devenait un instrument destiné à briser le président dès que celui-ci prétendrait conserver sa légitime indépendance, dans le domaine de ses attributions constitutionnelles, ou une menace constamment suspendue sur lui afin de le contraindre à capituler devant le bon plaisir parlementaire, alors certes les appréhensions de Jefferson se vérifieraient. « Le Congrès disposerait de l'arme la plus formidable qu'il soit possible de remettre aux mains d'une faction dominante [1]. » Ce jour là, tous les pouvoirs seraient concentrés dans les Chambres; le triomphe des idées radicales serait consommé; la Constitution américaine n'existerait plus.

1. Lettre à Madison, du 15 février 1798. Jefferson, *Writings*, t. IV, p. 211. M. de Tocqueville s'exprime de même à ce sujet. *De la démocratie en Amérique*, t. I, p. 184.

XII

ATTRIBUTIONS EXÉCUTIVES DU SÉNAT.

Par ses attributions législatives et judiciaires, le sénat diffère peu des Chambres hautes instituées dans la plupart des parlements modernes. Il s'en distingue essentiellement par certaines prérogatives spéciales, qui le font participer au pouvoir exécutif. C'est à ce titre surtout qu'il rappelle les anciens Conseils coloniaux, établis en Amérique longtemps avant la guerre de l'Indépendance.

Le président des États-Unis conclut les traités avec les puissances étrangères, et nomme les principaux fonctionnaires du gouvernement fédéral. Mais, relativement à ce double objet, son autorité n'est pas exclusive; ses actes, pour être valides et

définitifs, doivent recevoir la ratification sénatoriale. Saisi de cette sorte d'affaires, le sénat se dépouille du caractère d'Assemblée législative; il devient un organe de l'exécutif, l'auxiliaire et au besoin le tuteur du président. La clause constitutionnelle, qui définit ce rôle particulier, ne figure pas parmi les prescriptions fixant les pouvoirs du Congrès. On l'a introduite à dessein dans l'article consacré aux fonctions présidentielles [1]. Le sénat, « en session exécutive », délibère et décide seul, sans le concours de la Chambre des représentants, laquelle n'a pas voix au chapitre. Il rompt alors d'une manière significative avec les usages parlementaires, et ferme ses portes au public; le règlement traditionnel, ordonnant le secret des séances en pareil cas, a toujours été maintenu malgré les réclamations.

Le pouvoir de faire des conventions diplomatiques fut discuté à fond par les constituants de Philadelphie. Se rattachait-il au domaine essentiel du législateur, et en conséquence était-ce uniquement au Congrès de l'exercer? Devait-on le considérer plutôt comme étant du ressort de la

1. Article II, Section II de la Constitution des États-Unis. Les attributions législatives du sénat sont réglées par l'Article I, Section III notamment.

puissance exécutive, et appartenant ainsi au seul président?

D'après Hamilton, qui a résumé la question dans *le Fédéraliste*, la conclusion des traités, envisagée au point de vue de l'application et des résultats, porte la marque d'un acte plutôt législatif qu'exécutif, quoique aucune de ces deux qualifications ne soit rigoureusement exacte ici; car il ne s'agit pas de mettre en vigueur des lois existantes, ni de créer des lois nouvelles dans le sens propre du terme. Au lieu d'être des règles prescrites par un souverain à ses sujets, les contrats passés avec les nations étrangères sont des arrangements consentis de souverain à souverain, et n'empruntant force de loi qu'aux obligations morales imposées par la foi publique et le droit des gens. On se trouve donc en présence d'un pouvoir mixte. Les conditions indispensables au succès des négociations préliminaires désignent le président pour remplir cette mission délicate. D'autre part, l'importance des traités internationaux et leurs effets sur la législation intérieure plaident fortement en faveur d'une intervention parlementaire[1].

La Chambre des représentants parut trop tumul-

1. Voir *the Federalist*, p. 557-558.

tueuse et trop mobile pour participer à la discussion d'affaires aussi graves, où une heure d'entraînement peut avoir des conséquences irréparables. Toute Assemblée dont les membres, renouvelés fréquemment, ont à se préoccuper sans cesse de leur attitude devant les électeurs, est toujours exposée à subir le contre-coup des passions du moment, et à sacrifier les intérêts permanents du pays pour conquérir une popularité passagère. Un Conseil plus restreint, plus stable, moins à la merci des hasards du scrutin, semblait réunir davantage les qualités requises, et en première ligne le calme, la sagesse, et l'indépendance. Par là devaient se trouver mieux garantis les engagements contractés envers les puissances étrangères, tandis que les questions dans lesquelles la dignité nationale était en jeu, pouvaient être jugées sans emportement ni faiblesse.

Quelques-uns des constituants manifestèrent la crainte que des sénateurs si peu nombreux ne fussent accessibles à la corruption. Cette objection fut écartée. On estima que, pour sauvegarder la sécurité et l'honneur du pays au dehors, la prudence permettait de se reposer sur un corps d'élite, représentant naturel des États et personnification vivante de l'Union.

Les adversaires de la Chambre haute demandaient au moins que les suffrages des deux tiers du nombre total de ses membres fussent nécessaires à la ratification des traités diplomatiques. Ils pensaient renforcer ainsi la majorité. L'adoption de leur projet aurait assuré, au contraire, à la minorité la plus infime une influence excessive. Rendre obligatoire l'adhésion des deux tiers du sénat entier équivalait presque en fait à exiger l'unanimité des sénateurs qui assistent habituellement aux séances. Dès lors, le veto d'un ou deux opposants aurait frappé de nullité l'assentiment de tous leurs collègues. La règle des deux tiers fut admise avec cette réserve que la proportion des voix serait établie seulement d'après le chiffre de présence au moment du vote.

La minorité conserve encore assez de puissance, puisque le tiers plus un des sénateurs présents peut faire rejeter définitivement des traités approuvés par la majorité sénatoriale et signés par le président des États-Unis. Sur ce point, comme sur plusieurs autres d'importance essentielle, la Constitution américaine déroge donc à la loi du nombre [1].

1. Voir plus haut, chapitre v, p. 89 et suivantes.

Dans le cas de la ratification des traités par le sénat, l'autorité indirecte de la minorité s'exerce contre le pouvoir exécutif. C'est précisément l'inverse de ce qui arrive lors du vote des actes législatifs ordinaires, contre lesquels le tiers plus une des voix d'une seule Chambre suffit à donner gain de cause au veto présidentiel [1].

Cette contradiction apparente s'explique. La minorité n'a qu'une action négative : telle est la règle constante aux États-Unis. Or le veto de l'exécutif sur les lois du Congrès se résume en une véritable négation dont il produit tout l'effet. A telles lois qui lui sont présentées, le président dit non. Si la minorité parlementaire dit non de concert avec lui, le président l'emporte : la loi ne passe pas. Relativement à la conclusion des traités, la situation est très différente. Le président a négocié une convention diplomatique, et propose au sénat de l'approuver. Il accomplit un acte d'initiative, un acte positif, et doit dès lors s'appuyer sur la majorité sénatoriale. La minorité reste dans son rôle de frein, et use toujours d'un droit

1. On sait que les lois frappées de veto par le président ne peuvent devenir définitives qu'à la condition d'être votées de nouveau à la majorité des deux tiers des voix dans chacune des deux Chambres du Congrès.

négatif. Si elle dit non, président et majorité sont battus : le traité n'est pas ratifié.

La conception aristocratique d'une diplomatie enveloppée d'ombre et de mystère, comme on se la figurait autrefois, contribua beaucoup à faire écarter de toute participation aux traités la Chambre des représentants. Washington, dans un message officiel, insiste sur cette idée que « le petit nombre des sénateurs était, aux yeux des constituants, une garantie du secret nécessaire » [1]. De son côté, le sénat, guidé par les mêmes principes, jugea bon de se rendre impénétrable, en adoptant dès l'origine l'usage des discussions à huis clos.

Aujourd'hui, les indiscrétions quotidiennes de la Presse ne permettent plus guère à la diplomatie d'avoir des secrets ou de les garder longtemps; ces précautions pourraient donc paraître surannées. N'est-il pas digne de remarque que la République des États-Unis persiste presque seule à ne pas s'en départir ? Partout ailleurs, les affaires internationales sont discutées ouvertement dans les Assemblées, sauf la réserve relative que les plus sages consentent à s'imposer elles-mêmes

1. Message du président Washington à la Chambre des représentants, du 30 mars 1796. Jared Sparks, *Correspondance et écrits de Washington*, t. VI, p. 143.

mêmes. Le sénat fédéral ferme ses portes ; et les Américains ne suivent guère que par l'écho des parlements étrangers les débats des traités dont la conclusion intéresse directement leur pays.

En faveur de ce procédé, on fait valoir plusieurs avantages. L'examen des questions diplomatiques y gagne d'être plus complet et plus sincère ; chaque sénateur conserve la pleine liberté de ses appréciations et de son langage, sans risquer de manquer d'égards envers une puissance amie. Les passions populaires, mises à l'écart, ne troublent pas les consciences, et n'influent que de loin sur les décisions. Fort de son indépendance, le sénat n'hésitera pas à ratifier, dans l'intérêt général, une convention répudiée par les préjugés du moment. Il donna cet exemple de fermeté en approuvant, malgré les manœuvres d'une opposition formidable, le traité conclu par Jay avec la Grande-Bretagne sous la deuxième présidence de Washington. Croit-il devoir refuser son approbation, il n'a pas à craindre non plus de frapper trop douloureusement le pouvoir exécutif. La lutte entre partisans et adversaires de l'administration a lieu sans témoins, la publicité n'envenime pas la blessure, le prestige présidentiel est moins compromis.

Ces ménagements et ce respect des formes permettent à la Chambre haute d'être inflexible sur le fond des choses. Le président Grant avait négocié avec le Danemark l'acquisition des îles danoises situées dans les eaux de l'Amérique. Les habitants, consultés par voie de suffrage, s'étaient prononcés pour l'annexion, le roi les avait déliés du serment de fidélité, et les agents des États-Unis étaient déjà mis en possession de l'île Saint-Thomas. Le sénat américain ne tint aucun compte des faits accomplis, et n'accorda pas son consentement, en dépit des représentations diplomatiques du gouvernement étranger [1].

Naguère encore, un fait analogue s'est produit à l'occasion du traité conclu par le président Grant pour la cession de Saint-Domingue. Et dans ces circonstances, le refus de ratifier fut même particulièrement significatif; car le chef de l'État avait fort à cœur cette affaire, « au succès de laquelle il s'était engagé, par un protocole spécial, à employer toute son influence » [2]. La résistance opiniâtre qu'il rencontra lui causa une mortification très vivement

1. Voir De Chambrun, *le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, p. 242-243; et Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 50-51.

2. De Chambrun, *le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, p. 243-244.

ressentie. Ce fut un échec personnel pour le général Grant ; la dignité de la magistrature suprême ne parut pas gravement atteinte.

On a pourtant dit que le président, à qui le sénat, réuni « en session exécutive », ferme ses portes comme au public, était placé dans une situation très inférieure, et se trouvait « réduit au rôle de serviteur conférant avec son maître »[1]. N'y a-t-il pas là une véritable exagération ? La Constitution américaine a créé principalement des pouvoirs négatifs ; elle abonde en dispositions permettant aux divers détenteurs de l'autorité d'avoir prise les uns sur les autres. Certes le procédé a ses inconvénients. Mais le président n'est pas plus le serviteur très humble du sénat, que le Congrès entier ne l'est lui-même du président, lorsque ce dernier, s'appuyant sur une faible minorité parlementaire (le tiers plus une des voix dans une seule Chambre), repousse au moyen du veto les mesures adoptées par la grande majorité des législateurs. La Chambre est-elle l'esclave du sénat ou réciproquement, quand l'une des deux Assemblées exerce son droit absolu de rejeter les lois votées par l'autre ?

1. Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 233.

Les trois pouvoirs, que la Constitution a voulus égaux, ne sauraient l'être dans le sens d'une égalité permanente et parfaite. S'ils se faisaient constamment équilibre, le mécanisme gouvernemental s'arrêterait net, comme à un point mort. La balance doit nécessairement pencher d'un côté, et l'un des pouvoirs l'emporte. Seulement elle ne penche pas toujours dans le même sens, et les trois pouvoirs l'emportent tour à tour. Chacun a ses intermittences de force et de faiblesse : l'égalité entre eux n'est qu'une égalité de compensations successives. Les luttes et les conflits résultant du système ne se terminent jamais par une défaite irrémédiable ; le vaincu d'aujourd'hui peut devenir le vainqueur de demain. Parce que l'avantage reste au sénat refusant de ratifier un traité, la raison ne paraît pas suffisante pour conclure que le président est réduit en servitude[1].

Le règlement intérieur et les usages consacrés en pareille matière contribuent à amortir les chocs. Dès que le sénat reçoit le texte d'un traité,

1. D'après une remarque empreinte de la subtilité américaine, c'est au président que reste le dernier mot. La conclusion des traités, comme la nomination aux emplois, comprend en effet trois phases. 1° La négociation du traité, ou le choix des personnes, qui est l'œuvre du président. 2° La ratification des traités ou des choix, réservée au sénat. 3° La signature finale du traité, ou la

accompagné du message présidentiel et des pièces diplomatiques, il se constitue en séance secrète, puis renvoie l'examen de la question à son comité des affaires étrangères. Celui-ci étudie avec soin les documents, demande au besoin des explications complémentaires, ou même entre en communication directe avec le secrétaire d'État (ministre) chargé des relations extérieures. L'enquête une fois terminée, le comité rédige un rapport proposant, soit la ratification ou le rejet purs et simples, soit l'adoption sous réserve d'amendements. Dans certains cas, aucune résolution n'est formulée; tous les arguments pour et contre sont présentés impartialement, de sorte que la discussion s'ouvre entière devant l'assemblée. Parfois, afin d'éviter les conflits, le comité laisse écouler le délai spécifié pour la ratification définitive sans déposer de rapport. Le sénat, toujours maître d'en réclamer un, use rarement de son droit; la question s'éteint doucement; il n'y a même pas lieu de passer au vote.

nomination définitive des fonctionnaires, qui appartient encore au président. Celui-ci n'est pas lié par la ratification sénatoriale; il demeure libre de ne pas signer le traité, ou de ne pas nommer les fonctionnaires primitivement choisis. Voir le discours de M. Curtis, défenseur du président Johnson. *Supplement to the Congressional Globe*, 1868; p. 128.

Ce comité permanent des affaires étrangères, formé de l'élite des sénateurs, et observant une extrême prudence, possède la plus haute autorité. On le regarde à juste titre comme l'inspirateur de la politique internationale des États-Unis[1]. Combinaison aristocratique remarquable chez un peuple républicain, qui sait atténuer ainsi les inconvénients de la versatilité démocratique.

Le sénat doit-il être consulté pendant le cours des négociations, ou lorsque le traité est prêt pour la signature? La Constitution ne le dit pas, et le pouvoir exécutif paraît avoir adopté indifféremment au début l'une ou l'autre de ces deux méthodes[2]. Quoique la coutume ait prévalu depuis d'attendre le moment où la ratification reste seule à obtenir, le président est libre de demander d'avance l'avis du sénat, afin de savoir s'il doit donner suite aux pourparlers entamés[3]. C'est le moyen pour le chef de l'État d'éviter plus tard un échec.

En dehors du sénat et du président, aucun pou-

1. Voir De Chambrun, *le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, p. 249.

2. Voir Story, *Commentaries*, t. II, p. 336-337.

3. C'est à ce dernier procédé que le président Grant eut recours lors des négociations commencées avec l'Angleterre relativement à l'affaire de l'Alabama. Voir De Chambrun, *le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, p. 247.

voir ne participe à la conclusion des traités. La Chambre des représentants n'a nulle qualité pour intervenir, fût-ce indirectement, sous prétexte de contrôle financier. Elle est obligée, par l'esprit sinon par la lettre de la Constitution, à voter les sommes d'argent que peuvent nécessiter les conventions diplomatiques. Tout traité, signé par le président et ratifié par le sénat, devient partie intégrante de la loi suprême ; les actes du Congrès doivent s'y conformer.

En 1795, une vive controverse s'éleva sur ce point de droit constitutionnel à l'occasion d'un traité avec l'Angleterre. Certains articles exigeaient des ouvertures de crédits, et se rattachaient ainsi au domaine essentiel de la Chambre. Les représentants prirent ce biais ; ils affichèrent le dessein de discuter ces dépenses spéciales, et de les interdire au besoin, comme toute dépense ordinaire. Suivant eux, les privilèges fondamentaux de la Chambre se réduisaient à néant, si son consentement n'était pas demandé avant la ratification définitive, chaque fois que le traité devait avoir pour conséquence ultérieure un vote de fonds, ou même une intervention législative quelconque[1].

1. Voir Marshall, *Vie de Washington*, t. V, p. 430 et suivantes.

Cependant les députés hostiles fomentaient une vive agitation dans les masses, à grand renfort de meetings et d'articles de journaux. On exaltait l'orgueil national, en montrant l'Amérique humiliée devant la Grande-Bretagne. Des manifestations publiques s'organisèrent, des députations de citoyens notables se firent, auprès de Washington, les interprètes du mécontentement général, habilement provoqué. Le président défendit avec fermeté sa prérogative et celle du sénat. Répondant aux envoyés de Boston, il remit sévèrement à leur place ces mandataires spontanés du peuple, qui voulaient dicter la loi au gouvernement régulier du pays. « Sans trop présumer de mon propre jugement, disait Washington, je crois avoir pesé suffisamment tous les motifs sur lesquels mon attention a été appelée. La Constitution, d'ailleurs, est mon guide, et je ne me résoudrai jamais à m'en écarter. C'est elle qui a investi l'exécutif du droit de conclure les traités avec l'avis et l'approbation du sénat. La pensée unanime était alors que ces deux pouvoirs ensemble règleraient de sang-froid, après informations scrupuleuses, les principes et les actes destinés à garantir la sécurité de nos relations extérieures. Nul n'admettait assurément que leur opinion raisonnée se subordonnerait à celle

d'autrui. Dans cette conviction, je sais comment il me faut remplir mon devoir, et j'en accepte l'entière responsabilité[1]. »

Les lettres intimes de Washington critiquent amèrement la « prétention dérisoire de la Chambre, dont le triomphe aurait ruiné les bases mêmes des institutions. Non seulement, en effet, la clause relative aux traités deviendrait nulle, mais elle serait si absurde, que le ridicule en rejaillirait à la fois sur la Constitution, sur ceux qui l'ont écrite, et sur ceux qui l'ont acceptée. Il faudrait supposer qu'en attribuant au président et au sénat plein pouvoir en pareille matière, on avait l'intention de rendre ce pouvoir inutile. Tel serait le résultat inévitable, si la Chambre, révisant à son gré les contrats internationaux conclus et ratifiés d'après la loi suprême, pouvait en empêcher l'exécution, au risque d'exposer le pays à des guerres interminables[2]. »

La Chambre des représentants persista dans ses revendications. Sous couleur d'éclairer sa conscience relativement aux dépenses qu'entraînait le

1. Réponse du président Washington aux délégués de Boston, du 28 juillet 1795. Jared Sparks, *Correspondance et écrits de Washington*, t. V, p. 429-430.

2. Lettre confidentielle du président Washington à Edward Carrington, du 1er mai 1796. *Ibid.*, t. VI, p. 36.

traité de Jay, elle réclama, le 24 mars 1796, communication des pièces diplomatiques échangées avec l'Angleterre. La réponse présidentielle fut adressée six jours après sous forme de message. Le chef de l'État commençait par affirmer son désir sincère de rester en bonne intelligence avec chacun des pouvoirs publics ; mais il maintenait plus résolument que jamais l'intégrité de sa prérogative et des privilèges sénatoriaux, afin de ne pas créer « un dangereux précédent ».

Fort de la double autorité que lui assuraient sa haute situation actuelle et son titre d'ancien membre de la Convention de Philadelphie, Washington établissait la véritable interprétation constitutionnelle applicable au point en litige. Nul doute, selon lui, n'était possible. Si les constituants avaient désigné le président et le sénat pour exercer de concert le droit de faire les traités, c'est qu'ils entendaient bien qu'aucun autre organe du gouvernement ne s'ingérât dans ces sortes d'affaires. Tout traité, signé et ratifié suivant les règles prescrites, devenait donc obligatoire, et les représentants étaient tenus de voter les mesures indispensables pour y donner plein effet. Le message se terminait par un refus nettement motivé. « Attendu qu'il est incontestable à mes

yeux que l'assentiment de la Chambre n'est nullement nécessaire pour rendre un traité valable; attendu que le traité conclu avec la Grande-Bretagne a été revêtu de toutes les formalités requises, et que les pièces s'y rapportant doivent rester secrètes; attendu aussi que la bonne administration de l'État exige, à mon avis, le ferme maintien des limites assignées aux divers départements du pouvoir; je ne puis satisfaire à votre requête, par respect pour la Constitution et pour les devoirs de ma charge[1]. »

De son côté, la Chambre riposta, le 7 avril, en appuyant ses réclamations par un ordre du jour énergique. « Ce vote douloureux », dit Kent, fut une véritable violation du droit constitutionnel, dont le président restait le vigilant défenseur[2]. La persistance du conflit pouvait amener de réels dangers, en provoquant la rupture avec l'Angleterre. Est-ce le sentiment d'une responsabilité aussi grave qui fit reculer l'Opposition? Quoi qu'il en soit, la Chambre finit par céder, et le 29 avril elle passa un bill pour mettre le traité à exécution.

1. Message du président Washington à la Chambre des représentants, du 30 mars 1796. Jared Sparks, *Correspondance et écrits de Washington*, t. VI, p. 142 et suivantes.
2. Kent, *Commentaries*, t. I, p. 299.

Peu s'en fallut, d'ailleurs, que l'affaire ne tournât tout autrement; car le bon sens et le patriotisme ne l'emportèrent qu'à une voix de majorité[1].

Le débat se rouvrit en 1815, sous la deuxième présidence de Madison, au sujet du traité de Gand, signé avec le gouvernement britannique. Alors, comme vingt années auparavant, l'avantage resta au président et au sénat. Une clause déclaratoire fut même adoptée, confirmant l'obligation pour le Congrès de conformer ses actes aux traités conclus et ratifiés suivant les prescriptions constitutionnelles[2].

De nos jours, pendant la présidence de Johnson, à propos de la cession par la Russie du territoire d'Alaska, la Chambre soutint de nouveau qu'elle n'était pas engagée par les stipulations financières contenues dans un traité diplomatique. Elle se résigna pourtant, après une lutte assez vive, à voter les fonds nécessaires[3]. Ces exemples permettent de présumer que des circonstances analogues feraient surgir de semblables prétentions.

1. D'autres disent à trois voix, 51 contre 48. Voir Marshall, *Vie de Washington*, t. V, p. 445.

2. Voir Story, *Commentaries*, t. II, p. 583 et suivantes.

3. Voir De Chambrun, *le Pouvoir exécutif aux États-Unis*, p. 255-256.

Toutefois, eu égard à la force des précédents, la Chambre aurait sans doute moins de chances encore de triompher. La cause peut donc être considérée comme jugée, jusqu'à nouvel ordre, en faveur du sénat et du président.

De même qu'il ratifie les traités, le sénat des États-Unis approuve les nominations aux emplois fédéraux supérieurs[1]. La clause relative à cet important privilège résulte également d'une transaction. En attribuant le pouvoir exécutif à un magistrat unique, les constituants voulaient éviter que la responsabilité fût partagée, c'est-à-dire annulée trop souvent. Pour rester entièrement responsable de sa gestion, le président aurait dû conserver la liberté complète de choisir tous les agents placés sous ses ordres. Mais, selon la coutume anglo-américaine d'envisager toujours « l'autre aspect de la question », et d'en tenir un certain compte, on recula devant l'application absolue du principe, par crainte d'accroître démesurément la puissance du chef de l'État[2]. La Chambre des représentants

1. « Dans la pratique, on ne distingue pas nettement les limites séparant les fonctionnaires supérieurs des employés subalternes, dont la nomination n'exige pas le concours du sénat. » Story, *Commentaries*, t. II, p. 397.

2. Un membre de la Convention de Philadelphie, entre autres, Roger Sherman, alléguait que, sans le contrôle du sénat, l'auto-

ne paraissait pas offrir les garanties désirables; son intervention fut estimée dangereuse. On crut trouver un moyen terme, comme pour la conclusion des traités, en associant au pouvoir exécutif la plus sage et la moins nombreuse des deux Assemblées législatives : le président fait les choix, et le sénat ratifie.

« Le sénat, disait Hamilton, n'a aucune part à la désignation des fonctionnaires. Il peut accorder ou refuser son approbation aux candidats présentés par le président et obliger celui-ci à en désigner d'autres, mais il n'a pas le droit de choisir lui-même[1]. » Telle est en effet l'interprétation claire et correcte de la Constitution. Pouvait-on se flatter néanmoins que l'expédient adopté laisserait intacte la responsabilité présidentielle? En établissant le contrôle sénatorial, on ouvrait la porte aux abus; la tentation d'empiéter devenait trop forte. John Adams avait bien prévu que le sénat ne respecterait pas longtemps les limites mar-

rité du président deviendrait despotique. Voir Timothy Pitkin, *A political and civil History of the United States of America, from the year* 1763 *to the close of the administration of President Washington, in March* 1797. New Haven; 1828. T. II, p. 289 et suivantes.

1. *The Federalist*, p. 500.

quées[1]. Les faits lui ont donné pleinement raison.

A part les secrétaires d'État (ministres), agents directs du président, pour lesquels la ratification ne saurait guère être refusée, « le chef de l'État s'est bientôt trouvé réduit à signer humblement les nominations décidées à l'avance par les sénateurs[2]. » La loi votée en 1867, et connue sous le nom de *Tenure of civil offices act*, a été encore plus loin dans cette voie, en interdisant au président de révoquer aucun fonctionnaire sans le consentement de la Chambre haute. « Or ce consentement est rarement donné, à moins que le successeur proposé du titulaire ne soit au gré du sénateur de l'État particulier où ses fonctions l'appellent. Il y a donc là une véritable usurpation par le sénat du droit de nommer aux emplois civils[3]. »

Non seulement l'autorité présidentielle a été gravement atteinte, mais on est tombé en plein dans les inconvénients mêmes que les constituants tenaient par-dessus tout à éviter. « Une Assemblée, distribuant des emplois, écrivait Hamilton, ne saurait s'affranchir ni des engouements et des haines de parti, ni des liens de l'intérêt personnel.

1. Voir Pitkin, *History*, t. II, p. 285 et suivantes.
2. *The Nation*, de New York, 1er novembre 1877, p. 264.
3. *The Atlantic Monthly*, juillet 1877, vol. XL, n° 237, p. 61.

Les choix seraient forcément déterminés par des compromis, ou par la victoire d'une faction sur l'autre. Dans les deux cas, le mérite intrinsèque des candidats pèserait peu. Nommez notre protégé, et nous nommerons le vôtre ; tels seraient les termes habituels des transactions parlementaires, auxquelles le bien public n'aurait rien à voir [1]. »

Qui ne croirait, à la lecture de ces lignes déjà vieilles de cent ans, reconnaître l'exposé fidèle des abus contemporains? Car le sénat n'exerce même pas son contrôle collectivement ; les choix dépendent de la protection individuelle des sénateurs qui se passent réciproquement leurs candidats respectifs. Marché fait ; donnant, donnant : c'est ce qu'on appelle « la courtoisie sénatoriale ». Il serait téméraire de vouloir apprécier si la haute Assemblée est ainsi devenue « un foyer de corruption », comme le prédisait John Adams [2]. Mais l'attribution relative à la nomination des fonctionnaires est assurément le côté faible du sénat, et produit de déplorables effets sur le recrutement administratif, dont personne n'est plus responsable. Tout le monde en convient au-

1. *The Federalist*, p. 564.
2. Pitkin, *History*, t. II, p. 287.

jourd'hui, hormis ceux qui, profitant de la corruption, ont des raisons spéciales pour ne pas vouloir être persuadés.

Les Américains doivent s'estimer heureux que les grades militaires du moins échappent à l'ingérence parlementaire. Sans cette exception précieuse, la petite armée fédérale aurait-elle pu se préserver de l'action dissolvante de la politique, et mériter les respects unanimes du pays?

Encore les usurpations du sénat peuvent-elles se prévaloir d'une clause constitutionnelle, plus ou moins largement interprétée. La Chambre des représentants a parfaitement su se passer de toute délégation officielle pour intervenir à son tour dans le choix des fonctionnaires, et y prendre une part fort active. Les règles de parti, beaucoup mieux obéies que la Constitution même, ont créé une organisation extra-légale, très solide et très puissante, dans laquelle le domaine de chacun est exactement défini. D'après une coutume, érigée en loi, les sénateurs et les députés du parti gouvernant se partagent les nominations pour les États ou les districts qu'ils représentent. Le président ne dispose des emplois fédéraux que dans les États ou les districts dont les sénateurs et les députés appartiennent à l'Opposition. Ces pratiques fâ-

cheuses ont perverti les institutions régulières. Personne, jusqu'ici, n'apercevait les moyens d'y remédier[1].

Actuellement, la réforme est à l'ordre du jour; le président Cleveland montre la ferme intention d'y travailler, et déjà, de plusieurs côtés, on s'empresse de déclarer qu'elle est faite. Les peuples jeunes ont l'imagination vive; ils tiennent pour accomplis les changements qu'ils souhaitent, et pour abolis les abus qu'ils voudraient voir disparaître.

Sans doute, le « coup de balai » traditionnel, lors du remplacement d'un parti par l'autre, a pu être évité aux dernières élections présidentielles. Les républicains prévoyants avaient eu l'adresse de s'approprier la plate-forme électorale de leurs adversaires, la réforme administrative, et de dé-

1. « La répression des abus dans l'administration est très difficile, disait un des plus illustres sénateurs au cours du procès d'André Johnson, depuis l'adoption de cette doctrine nouvelle : que, pour toutes les fonctions ayant un caractère local, le député du district a le droit de désigner le titulaire. » Opinion motivée du sénateur Fessenden. *Supplement to the Congressional Globe*, 1868. *Trial of Andrew Johnson*, p. 453. — On assure que des livres étaient tenus pour ces étranges marchés, et que « chaque fonctionnaire, chaque employé, même les portiers des édifices publics étaient inscrits au compte (*charged*) des amis influents du pouvoir ». *The New York-Herald*, 17 août 1876.

créer par différentes mesures législatives une sorte d'inamovibilité des fonctions qu'ils étaient menacés de perdre d'après l'ancien usage. Les démocrates vainqueurs ont eu le bon goût de payer la lettre de change tirée sur eux par les républicains en déroute. Ils se sont jugés assez forts pour renoncer au « système des dépouilles », autrement dit à la râfle universelle et instantanée des cent mille emplois fédéraux, depuis les plus élevés jusqu'aux plus modestes[1]. Peut-être rajeunira-t-on les vieux abus. Qui oserait en affirmer la disparition définitive?

Dans les États populaires, où l'élection tient lieu de mérite, la stabilité de l'administration et le recrutement hiérarchique des fonctionnaires sont forcément sacrifiés. Il faut soutenir le parti. Sénateurs et députés doivent réchauffer sans cesse le zèle de leurs partisans, et s'assurer une clientèle électorale. De là l'utilité du « patronage », comme disent les Américains pour caractériser cette féodalité démocratique, à degrés de vasselage réciproque en nombre indéfini. Moins que personne, « les patrons » peuvent songer à rompre

1. En effet, depuis l'avénement de M. Cleveland, il n'y a encore eu, dit-on, que dix mille fonctionnaires révoqués.

une ligue dans laquelle ils reçoivent plus qu'ils ne donnent, et dont le public seul paye les frais. En échange d'emplois ne leur coûtant rien à distribuer, ils obtiennent ou conservent le pouvoir et ses profits.

Malgré la formule connue : *principles, not men* (des principes et non des hommes), la question éminemment personnelle des fonctionnaires acquiert une importance excessive, et suscite les plus grosses difficultés. L'intérêt général est subordonné aux exigences impérieuses du patronage, devenu l'affaire urgente. Tous les ressorts du gouvernement sont faussés. Réduit à subir les mauvais choix qu'on lui impose, afin de se ménager l'appui des législateurs, le président ne saurait administrer avec des agents dont il n'est que le chef nominal. Les Assemblées, détournées de leurs devoirs parlementaires[1], ne songent qu'à s'immiscer dans le domaine administratif où elles portent l'insubordination et le désordre. La troupe des clients enfin cherche avant tout dans le mandataire qu'elle choisit un dispensateur de places lucratives. « Du haut en

1. Un bon tiers du temps que les membres du Congrès devraient consacrer au travail législatif leur suffit à peine, assure-t-on, pour faire face aux sollicitations sans nombre dont ils sont assaillis. Voir *the Atlantic Monthly*, vol. XL, n° 237, p. 61; juillet 1877.

bas de l'échelle, depuis le premier magistrat de la république jusqu'aux plus humbles fonctionnaires et aux électeurs eux-mêmes, les emplois civils sont devenus un formidable instrument de corruption servant à faire marcher la machine gouvernementale[1]. »

Tous ces abus, inhérents à l'ensemble du régime, n'empêchent pas le sénat d'être un des maîtres organes du système américain. C'est lui qui apparaît comme la personnalité vivante des États-Unis, dans le sens propre de cette dénomination, plus politique encore que géographique ; car il représente à la fois la souveraineté particulière des États, et la souveraineté collective de l'Union. Sa supériorité sur la Chambre démocratique est certaine. Le président, pour gouverner, peut se passer plus facilement de l'adhésion des représentants que de l'appui des sénateurs, à cause des attributions exécutives dont ces derniers sont investis. Sans l'agrément du sénat, le président ne peut conclure aucun traité, ni faire aucune nomination aux emplois civils; à la rigueur même, il ne pourrait pas constituer de ministère.

D'après une tradition constante, les premiers

1. *The Atlantic Monthly*, vol. XL, n° 237, p. 61; juillet 1877.

dignitaires de l'Union, les juges de la Cour Suprême, les candidats à la présidence, sont choisis d'ordinaire parmi les membres du sénat. Aussi, tandis que le mandat représentatif est tenu en estime secondaire, le titre de sénateur, plus envié qu'un portefeuille, est entouré d'un grand prestige, et ne le cède dans l'opinion publique qu'à celui de président ou de vice-président des États-Unis.

« Nous sommes les délégués d'États souverains, disait Henry Clay en 1842 dans son discours d'adieu au sénat de Washington. Nos pouvoirs sont plus étendus et plus élevés que ceux des pairs de France ou d'Angleterre. Outre nos attributions législatives et judiciaires, nous possédons l'importante prérogative de ratifier les traités diplomatiques, et de participer, avec l'exécutif, aux nominations administratives. A ces deux derniers points de vue, on peut affirmer que notre sénat repose sur des bases plus larges que les Chambres hautes des divers pays[1]. » Naguère encore, M. Gladstone, contresignant cet éloge, déclarait que « le sénat américain était la plus remarquable de toutes les combinaisons politiques modernes »[2].

1. Benton, *Thirty years' View*, t. II, p. 399. 399.
2. *The North American Review*, septembre-octobre 1878, p. 191.

Un contraste frappant attire ici l'attention. Dans la république des États-Unis, c'est l'Assemblée la moins démocratique et la moins nombreuse, « la branche aristocratique du pouvoir législatif »[1], comme l'appelait John Adams, qui exerce l'influence supérieure. Au contraire, dans l'Angleterre monarchique, le premier rôle est joué depuis longtemps par la Chambre des Communes. Cette anomalie n'est qu'apparente, et l'on y reconnaît à l'examen la double et inverse manifestation du même judicieux bon sens.

« C'est une maxime fondamentale de gouvernement, dit Stuart Mill, qu'il devrait y avoir en toute Constitution un centre de résistance contre le pouvoir prédominant, et par conséquent dans une Constitution démocratique un moyen de résister à la démocratie[2]. » En Angleterre, on avait à lutter contre les tendances absolues du pouvoir royal et contre une très puissante aristocratie terrienne : le centre de résistance est la Chambre des communes ; à elle appartient la suprématie incontestée. En Amérique, il fallait combattre les tendances ultra-démocratiques du gouvernement po-

1. *The aristocratical branch.* Voir Pitkin, *History*, t. II, p. 286.

2. Stuart Mill, *le Gouvernement représentatif*, p. 278.

pulaire : l'organe de la résistance est le sénat fédéral. Ainsi s'expliquent et se justifient sa prépondérance dans le Congrès et sa situation éminente dans l'État.

APPENDICE

CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS[1].

Nous, le Peuple des États-Unis, en vue de former une union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la tranquillité intérieure, de pourvoir à la défense commune, d'accroître le bien-être général, et de garantir à nous-mêmes et à notre postérité les bienfaits de la liberté, décrétons et établissons cette Constitution pour les États-Unis d'Amérique.

ARTICLE PREMIER.

Section I. Tous les pouvoirs législatifs octroyés dans ce texte seront conférés à un Congrès des États-Unis, qui consistera en un Sénat et une Chambre des représentants.

Section II. La Chambre des représentants sera com-

1. Dans cette traduction, on s'est efforcé de suivre aussi fidèlement que possible le texte américain et d'en reproduire la simplicité, tout en profitant largement des versions précédentes, données par M. Conseil, par M. de Tocqueville, par MM. Laferrière et Batbie, par M. Laboulaye, et par M. Dareste.

posée de membres choisis tous les deux ans par le peuple des divers États, et les électeurs dans chaque État devront avoir les qualifications requises pour les électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de l'État.

Nul ne pourra être représentant s'il n'a atteint l'âge de vingt-cinq ans, s'il n'a été sept ans citoyen des États-Unis, et s'il n'est, au moment de son élection, habitant de l'État où il sera choisi.

Les représentants et les impôts directs seront répartis entre les divers États, qui pourront faire partie de cette Union, proportionnellement au nombre respectif de leurs habitants, lequel on déterminera en ajoutant au nombre total des personnes libres, y compris celles qui sont engagées en service pour un terme limité, et à l'exclusion des Indiens non taxés, les trois cinquièmes de toutes autres personnes. Le recensement authentique sera fait dans les trois ans qui suivront la première réunion du Congrès des États-Unis, et ensuite tous les dix ans, en telle manière que la loi l'aura réglé. Le nombre des représentants n'excèdera pas celui d'un par trente mille habitants, mais chaque État aura au moins un représentant; et, jusqu'à ce que le recensement ait été fait, l'État de New-Hampshire aura le droit de choisir trois représentants, le Massachusetts huit, le Rhode-Island et les plantations de Providence un, le Connecticut cinq, New-York six, New-Jersey quatre, la Pensylvanie huit, le Delaware

un, le Maryland six, la Virginie dix, la Caroline du Nord cinq, la Caroline du Sud cinq, et la Géorgie trois.

Lorsque des vacances se produiront dans la représentation d'un État, l'autorité exécutive dudit État donnera l'ordre de procéder aux élections pour remplir ces vacances.

La Chambre des représentants choisira son président et ses autres dignitaires ou employés, et elle aura seule le pouvoir d'*impeachment*[1].

Section III. Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs par chaque État, choisis pour six ans par la législature de l'État, et chaque sénateur aura une voix.

Aussitôt qu'ils seront réunis, en vertu de leur première élection, ils seront partagés, aussi également que possible, en trois classes. Les sièges des sénateurs de la première classe deviendront vacants à l'expiration de la seconde année; ceux de la deuxième classe, à l'expiration de la quatrième année; et ceux de la troisième classe, à l'expiration de la sixième année, de manière qu'un tiers du Sénat soit choisi tous les deux ans. Si des vacances se produisent, par démission ou autrement, pendant l'intervalle entre les sessions de la législature de l'un quelconque des États, le pouvoir exécutif dudit État pourra faire des nominations temporaires devant prendre fin à la prochaine

1. Mise en accusation des fonctionnaires publics.

réunion de la législature qui pourvoira alors à la vacance des sièges.

Nul ne pourra être sénateur s'il n'a atteint l'âge de trente ans, s'il n'a été neuf ans citoyen des États-Unis, et s'il n'est, au moment de son élection, habitant de l'État pour lequel il sera choisi.

Le vice-président des États-Unis sera président du Sénat, mais il n'aura pas le droit de voter, si ce n'est en cas de partage égal des voix.

Le Sénat choisira ses autres dignitaires ou employés ainsi qu'un président *pro tempore*, en cas d'absence du vice-président ou lorsque celui-ci exercera les fonctions de président des États-Unis.

Le Sénat aura seul le pouvoir de juger tous les cas d'*impeachment*. Quand il siégera pour cet objet, ses membres seront tenus au serment ou à l'affirmation. Si le président des États-Unis est mis en jugement, le *Chief Justice*[1] présidera; et aucun accusé ne sera déclaré coupable qu'à la majorité des deux tiers des membres présents.

Les jugements rendus en cas d'*impeachment* n'auront d'autre effet pour le condamné que la destitution et l'incapacité de remplir aucune fonction honorifique, de confiance ou salariée relevant des États-Unis; mais le condamné pourra néanmoins être poursuivi, jugé et puni conformément à la loi par les tribunaux ordinaires.

1. Président de la Cour Suprême des États-Unis.

Section IV. Le temps, le lieu et le mode des élections des sénateurs et des représentants seront réglés dans chacun des États par leur législature respective; mais le Congrès pourra en tout temps, par une loi, changer ces règlements ou en faire de nouveaux, excepté en ce qui concerne le lieu où les sénateurs doivent être choisis.

Le Congrès se réunira au moins une fois par an, et cette réunion aura lieu le premier lundi de décembre, à moins que lui-même ne fixe par une loi un jour différent.

Section V. Chacune des deux Chambres sera juge des élections et vérifiera les pouvoirs et qualifications de ses propres membres; et la majorité de chacune d'elles constituera un *quorum* suffisant pour traiter les affaires; mais, au-dessous de ce *quorum*, les membres de chacune des deux Chambres pourront s'ajourner de jour en jour et pourront être autorisés à forcer les membres absents à prendre part aux séances, et cela en telle manière et par telles pénalités que chaque Chambre pourra déterminer.

Chaque Chambre pourra faire son règlement, punir ses membres pour conduite désordonnée, et, à la majorité des deux tiers, expulser l'un de ses membres.

Chaque Chambre tiendra un journal de ses actes et le publiera de temps en temps, réserve faite de ce qu'elle jugera devoir rester secret; et les *oui* et les *non* des membres de chaque Chambre sur une question

quelconque seront, à la demande d'un cinquième des membres présents, consignés au journal.

Aucune des deux Chambres, durant la session du Congrès, ne pourra, sans le consentement de l'autre, s'ajourner à plus de trois jours ni se transférer dans un autre lieu que celui où siègeront les deux Chambres.

Section VI. Les sénateurs et les représentants recevront pour leurs services une indemnité qui sera fixée par la loi et payée par le Trésor des États-Unis. Dans tous les cas, sauf ceux de trahison, de félonie et de violation de la paix publique, ils jouiront du privilège d'être exemptés de toute arrestation, soit pendant leur présence à la session de leur Chambre respective, soit en s'y rendant ou en en revenant; et relativement à n'importe quel discours ou débat dans l'une ou l'autre des deux Chambres, ils ne pourront être tenus d'en rendre compte dans quelque autre lieu que ce soit.

Aucun sénateur ou représentant ne pourra, pendant le temps pour lequel il a été élu, être nommé à aucun emploi civil relevant des États-Unis, qui aura été créé ou dont les émoluments auront été augmentés pendant ce même temps; et quiconque tient un emploi relevant des États-Unis ne pourra être membre d'aucune des deux Chambres tant qu'il le conservera.

Section VII. La Chambre des représentants aura l'initiative de tous les bills établissant des recettes; mais le Sénat pourra proposer ou approuver des amendements, comme au sujet des autres bills.

Tout bill adopté par la Chambre des représentants et le Sénat, sera, avant de devenir loi, présenté au président des États-Unis ; celui-ci le signera s'il l'approuve ; sinon, il le renverra avec ses objections à celle des deux Chambres qui en aura eu l'initiative, laquelle Chambre consignera intégralement les objections dans son journal et procèdera à une discussion nouvelle. Si, après cette seconde discussion, les deux tiers de ladite Chambre se prononcent en faveur du bill, celui-ci sera envoyé, avec les objections du président, à l'autre Chambre qui à son tour le discutera de nouveau ; et, s'il est approuvé par les deux tiers de cette Chambre, le bill deviendra loi. Mais toujours en pareil cas, les votes des deux Chambres seront donnés par *oui* et par *non*, et les noms des votants pour ou contre le bill seront inscrits respectivement sur le journal de chaque Chambre. Si un bill quelconque, après avoir été présenté au président, n'est pas renvoyé par lui dans le délai de dix jours (les dimanches non compris), ce bill deviendra loi, tout comme si le président l'avait signé, à moins que le Congrès en s'ajournant n'en empêche le renvoi, auquel cas le bill ne deviendra pas loi.

Tout ordre, toute résolution, ou tout vote pour lesquels l'approbation du Sénat et de la Chambre des représentants sera nécessaire (sauf la question d'ajournement) devront être présentés au président des États-Unis et approuvés par lui avant d'avoir plein effet ; en cas de désapprobation par le président, ils devront être

votés de nouveau par les deux tiers du Sénat et de la Chambre des représentants conformément aux règles et conditions prescrites pour les bills.

Section VIII. Le Congrès aura le pouvoir :

D'établir et de faire percevoir des taxes, droits, impôts et accises pour payer les dettes et pourvoir à la défense commune et au bien général des États-Unis; mais tous droits, impôts et accises seront uniformes dans toute l'étendue des États-Unis;

De contracter des emprunts sur le crédit des États-Unis;

De régler le commerce avec les nations étrangères, et entre les divers États, et avec les tribus indiennes;

D'établir une règle uniforme pour la naturalisation et des lois uniformes sur les banqueroutes dans toute l'étendue des États-Unis;

De battre monnaie, de régler la valeur des monnaies nationales et étrangères, et de fixer l'étalon des poids et mesures;

De pourvoir au châtiment de la contrefaçon des valeurs fiduciaires et de la monnaie courante des États-Unis;

D'établir des bureaux de poste et des routes de poste;

D'encourager les progrès des sciences et des arts utiles, en garantissant, pour un temps limité, aux auteurs et inventeurs, le droit exclusif sur leurs découvertes et écrits respectifs;

De constituer des tribunaux inférieurs à la Cour Suprême;

De définir et de punir les crimes de piraterie et de félonie commis en haute mer et les offenses contre le droit des gens;

De déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles, et d'établir des règles concernant les captures sur terre et sur mer;

De lever et d'entretenir des armées; mais aucune allocation pécuniaire à cet usage ne sera faite pour un terme plus long que deux ans;

De créer et d'entretenir une marine;

D'établir des règles pour le gouvernement et l'administration des forces de terre et de mer;

De pourvoir à l'appel de la milice pour exécuter les lois de l'Union, réprimer les insurrections et repousser les invasions;

De pourvoir à l'organisation, à l'armement et à la discipline de la milice, et au gouvernement de telle partie de la milice qui pourra être employée au service des États-Unis, en réservant aux États respectivement la nomination des officiers et le pouvoir d'exercer la milice conformément à la discipline prescrite par le Congrès;

D'exercer exclusivement le droit de législation, dans tous les cas quelconques, sur tel district (ne dépassant pas dix milles carrés) qui, par la cession des États particuliers et l'acceptation du Congrès, pourra devenir le

siège du gouvernement des États-Unis, et d'exercer pareille autorité sur tous lieux acquis par achat, avec le consentement de la législature de l'État où ils se trouvent, pour la construction de forts, magasins, arsenaux, chantiers et autres établissements d'utilité publique;

Et de faire toutes lois qui seront nécessaires et convenables pour l'exercice des pouvoirs ci-dessus énumérés et de tous les autres pouvoirs dont cette Constitution a investi le gouvernement des États-Unis, ou l'un quelconque de ses départements ou de ses fonctionnaires.

Section IX. L'immigration ou l'importation de telles personnes que l'un quelconque des États actuellement existants jugera à propos d'admettre, ne sera pas prohibée par le Congrès avant l'année 1808, mais une taxe ou droit n'excédant pas dix dollars par personne pourra être imposé sur cette importation.

Le privilège de l'*habeas corpus* ne sera pas suspendu, si ce n'est lorsque, en cas de rébellion ou d'invasion, la sûreté publique l'exigera.

Aucun bill d'*attainder* ni aucune loi *ex post facto*[1] ne pourront être votés.

Aucune capitation ou autre taxe directe ne sera établie, si ce n'est proportionnellement au *census* ou dénombrement ci-dessus prescrit.

Aucune taxe ou droit ne sera établi sur des articles exportés d'un État quelconque. Aucune préférence ne

1. Lois rétroactives en matière criminelle.

sera donnée aux ports d'un Etat sur ceux d'un autre par des règlements commerciaux ou fiscaux; et les navires à destination d'un État ou partis de l'un d'eux ne seront pas obligés de faire enregistrer leur entrée ou leur sortie dans un autre, ni d'y acquitter des droits.

Aucune somme d'argent ne sera tirée du Trésor si ce n'est en conséquence d'affectations spéciales, fixées par une loi; et de temps en temps un état et un compte réguliers de toutes les recettes et dépenses publiques seront publiés.

Aucun titre de noblesse ne sera accordé par les États-Unis, et aucune personne remplissant une fonction salariée ou de confiance sous leur autorité ne pourra, sans le consentement du Congrès, accepter de présent, d'émolument, de fonction ou de titre quelconque d'un roi, prince ou État étranger.

Section X. Aucun État ne pourra contracter de traité, d'alliance ou de confédération; ni accorder des lettres de marque et de représailles; ni battre monnaie; ni émettre du papier fiduciaire; ni donner cours, pour le payement des dettes, à autre chose que la monnaie d'or et d'argent; ni passer aucun bill d'*attainder*, aucune loi *ex post facto*, ou aucune loi infirmant les obligations des contrats, ni accorder aucun titre de noblesse.

Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, établir des impôts ou des droits quelconques sur les importations ou exportations, à l'exception de ce qui

lui seraabsolument nécessaire pour l'exécution de ses lois d'inspection; et le produit net de tous droits et impôts établis par un État sur les importations ou exportations sera mis à la disposition du Trésor des États-Unis; et toute loi de cette nature sera sujette à la revision et au contrôle du Congrès.

Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, établir aucun droit de tonnage, entretenir des troupes ou des vaisseaux de guerre en temps de paix, contracter aucun arrangement ou accord avec un autre État ou avec une puissance étrangère, ou s'engager dans une guerre, sauf en cas d'invasion effective, ou de danger assez imminent pour n'admettre aucun délai.

ARTICLE II.

Section I. Le pouvoir exécutif sera conféré à un président des États-Unis d'Amérique. Celui-ci exercera ses fonctions pendant un terme de quatre années; et son élection et celle du vice-président, choisi en même temps et pour le même terme, auront lieu ainsi qu'il suit :

Chaque État nommera, en telle manière que sa législature l'aura prescrit, un nombre d'électeurs égal au nombre total des sénateurs et des représentants qu'il a droit d'envoyer au Congrès; mais aucun sénateur ou représentant, ni aucune personne tenant un emploi de confiance ou salarié sous l'autorité des États-Unis ne sera nommé électeur.

[[1] Les électeurs se réuniront dans leurs États respectifs, et ils voteront au scrutin pour deux personnes, dont l'une au moins ne sera pas habitant du même État qu'eux. Ils feront une liste de toutes les personnes qui auront obtenu des suffrages et du nombre de suffrages que chacune d'elles aura obtenus; ils signeront et certifieront cette liste et la transmettront scellée au siège du gouvernement des États-Unis, à l'adresse du président du Sénat. Le président du Sénat, en présence du Sénat et de la Chambre des représentants, ouvrira tous les certificats, et les votes seront alors comptés. Celui qui aura obtenu le plus grand nombre de voix sera président, si ce nombre forme la majorité du nombre total des électeurs nommés; et, au cas où plus d'un candidat aura obtenu cette majorité et réuni un nombre égal de suffrages, alors la Chambre des représentants choisira immédiatement au scrutin l'un de ces candidats pour président; et, si personne n'a obtenu la majorité absolue, alors la Chambre choisira le président de la même manière parmi les cinq candidats arrivant en tête de la liste. Mais, pour le choix du président, les votes seront donnés par État, la représentation de chaque État ayant une voix; le *quorum* exigé à cet effet consistera en un ou plusieurs membres de la représentation des deux tiers des États et la majorité de tous les États sera nécessaire pour effectuer un choix. Dans tous les cas,

1. Ce paragraphe de l'article II a été abrogé par le douzième amendement.

une fois le président choisi, le candidat ayant obtenu des électeurs le plus grand nombre de voix sera vice-président. Mais, s'il reste deux ou plusieurs candidats réunissant un nombre égal de suffrages, le Sénat choisira au scrutin le vice-président parmi eux.]

Le Congrès pourra déterminer l'époque du choix des électeurs et le jour auquel ils donneront leurs suffrages, lequel jour sera le même dans toute l'étendue des États-Unis.

Nul, s'il n'est citoyen natif des États-Unis, ou citoyen des États-Unis au moment de l'adoption de cette Constitution, ne sera éligible aux fonctions de président; de même, nul ne sera éligible à ces fonctions s'il n'a atteint l'âge de trente-cinq ans, et s'il n'a résidé quatorze ans aux États-Unis.

En cas de destitution, de mort, de démission ou d'incapacité du président d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge, ces mêmes pouvoirs et fonctions seront dévolus au vice-président, et le Congrès pourra par une loi pourvoir au cas de destitution, de mort, de démission ou d'incapacité simultanée du président et du vice-président, en déclarant quel fonctionnaire public agira alors en qualité de président; et ledit fonctionnaire agira en cette qualité jusqu'à ce que l'incapacité cesse ou qu'un président soit élu.

Le président recevra, pour ses services, à des époques fixes, une indemnité qui ne pourra être augmentée ni diminuée pendant la période pour laquelle il aura été

élu, et il ne pourra, durant cette période, recevoir aucun autre émolument des États-Unis ou de l'un quelconque des États.

Avant son entrée en charge, il prêtera le serment ou l'affirmation qui suit : « Je jure (ou j'affirme) solennellement que je remplirai fidèlement les fonctions de président des États-Unis, et que je conserverai, protègerai et défendrai de mon mieux la Constitution des États-Unis. »

Section II. Le président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des États-Unis et de la milice des divers États, quand celle-ci sera appelée au service actif des États-Unis ; il pourra requérir l'opinion écrite du principal fonctionnaire de chacun des départements de l'exécutif sur tout objet afférent aux devoirs de leurs fonctions respectives, et il aura le droit de grâce et de commutation de peine pour crimes et délits contre les États-Unis, excepté en cas d'*impeachment*.

Il aura le pouvoir de faire des traités avec l'avis et le consentement du Sénat, pourvu que les deux tiers des sénateurs présents y donnent leur approbation; il désignera et avec l'avis et le consentement du Sénat nommera les ambassadeurs, les autres agents diplomatiques et les consuls, les juges de la Cour Suprême et tous autres fonctionnaires des États-Unis à la nomination desquels il n'est pas pourvu d'une autre manière dans cette Constitution, et qui seront institués par une loi; mais le Congrès pourra par une loi attribuer la

nomination de ces fonctionnaires subalternes, selon qu'il le jugera à propos, soit au président seul, soit aux Cours de justice, soit aux chefs des différents services publics.

Le président aura le droit de pourvoir à toutes les vacances qui pourront se produire pendant l'intervalle des sessions du Sénat, en accordant des commissions qui expireront à la fin de la session prochaine.

Section III. De temps en temps, le président adressera au Congrès un exposé de la situation de l'Union et lui recommandera la prise en considération de telles mesures qu'il jugera nécessaires et avantageuses; il pourra, dans les occasions extraordinaires, convoquer les deux Chambres ou l'une des deux, et, en cas de dissentiment entre elles sur l'époque de leur ajournement, il pourra les ajourner à telle époque qui lui paraîtra convenable; il recevra les ambassadeurs et autres agents diplomatiques; il veillera à la fidèle exécution des lois et commissionnera tous les fonctionnaires des États-Unis.

Section IV. Le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs fonctions au cas où, décrétés d'*impeachment*, ils seront convaincus de trahison, de corruption, ou d'autres grands crimes et délits.

ARTICLE III.

Section I. Le pouvoir judiciaire des États-Unis sera

conféré à une Cour Suprême et à telles Cours inférieures que le Congrès pourra de temps en temps instituer et établir. Les juges, ceux de la Cour Suprême comme ceux des Cours inférieures, conserveront leur siège tant qu'ils tiendront une bonne conduite, et ils recevront pour leurs services, à des époques fixes, une indemnité qui ne pourra être diminuée tant qu'ils resteront en fonctions.

Section II. Le pouvoir judiciaire s'étendra à toutes les causes ressortissant à la juridiction de *loi* et d'*équité*, qui relèveront de la présente Constitution, des lois des États-Unis, et des traités faits ou à faire sous leur autorité; à toutes les causes concernant les ambassadeurs, les autres agents diplomatiques et les consuls ; à toutes les causes d'amirauté et de juridiction maritime ; aux contestations dans lesquelles les États-Unis seront partie ; aux contestations entre deux ou plusieurs États, entre un État et un citoyen d'un autre État, entre citoyens d'États différents, entre citoyens du même État réclamant des terres en vertu de concessions faites par des États différents, et entre un État ou les citoyens de cet État, et des États, des citoyens ou des sujets étrangers.

Dans toutes les causes concernant les ambassadeurs, les autres agents diplomatiques et les consuls, et dans celles où un État sera partie, la Cour Suprême exercera la juridiction de premier degré. Dans toutes les autres causes susmentionnées, la Cour Suprême aura la juridiction d'appel, en droit comme en fait, avec telles

exceptions et d'après tels règlements que le Congrès pourra faire.

Le jugement de tous crimes, excepté dans les cas d'*impeachment*, appartiendra au jury, et le jugement se fera dans l'État où le crime aura été commis ; mais, si le crime n'a pas été commis dans l'un des États, le jugement se fera en tel ou tel lieu que le Congrès aura désigné par une loi.

Section III. La trahison contre les États-Unis consistera uniquement à faire acte de guerre contre eux ou à s'unir à leurs ennemis en donnant à ces derniers aide et concours. Nul ne sera convaincu de trahison si ce n'est sur le témoignage de deux témoins au sujet du même acte patent ou sur son aveu fait publiquement devant une Cour de justice.

Le Congrès aura le pouvoir de fixer la peine de la trahison ; mais aucune loi d'*attainder* sur la trahison n'entraînera la mort civile, ni la confiscation, si ce n'est pendant la vie du condamné.

ARTICLE IV.

Section I. Pleine confiance et crédit seront donnés en chaque État aux actes et registres publics et aux procédures judiciaires de tout autre État. Et le Congrès pourra, par des lois générales, prescrire la manière de faire la preuve de ces actes, registres et procédures, et les effets qui en résulteront.

Section II. Les citoyens de chaque État auront droit à tous les privilèges et immunités de citoyen dans les autres États.

Toute personne accusée dans un État de trahison, de félonie ou autre crime, qui se sera dérobée à la justice et qui sera découverte dans un autre État, sera livrée, sur la demande de l'autorité exécutive de l'État d'où elle s'est enfuie, pour être reconduite dans l'État ayant juridiction sur le crime.

Aucune personne tenue au service ou au travail dans un État d'après les lois de cet État, et qui se sera échappée dans un autre, ne pourra, en vertu d'aucune loi ou d'aucun règlement de l'État où elle se sera réfugiée, être dégagée de ce service ou travail, mais elle sera livrée sur la réclamation de la partie à laquelle ce service ou ce travail pourront être dus.

Section III. De nouveaux États pourront être admis dans cette Union par le Congrès, mais aucun nouvel État ne sera formé ou érigé dans les limites de la juridiction d'un autre État, et aucun État ne sera formé par la jonction de deux ou plusieurs États ou fractions d'États, sans le consentement des législatures des États intéressés aussi bien que du Congrès.

Le Congrès aura le pouvoir de disposer du territoire ou au autre autre propriété appartenant aux États-Unis, et de faire à ce sujet tous les règlements et ordonnances nécessaires ; et rien dans cette Constitution ne sera interprété de manière à porter préjudice aux droits

et titres des États-Unis ou d'aucun État particulier.

Section IV. Les États-Unis garantiront à chaque État de l'Union une forme républicaine de gouvernement. Ils protégeront chacun d'eux contre toute invasion, et, sur la demande de la législature de l'État ou de son pouvoir exécutif (si sa législature ne peut se réunir), contre toute violence intérieure.

ARTICLE V.

Le Congrès, toutes les fois que les deux tiers des deux Chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette Constitution ; ou, sur la demande des législatures des deux tiers des divers États, il convoquera une Convention pour proposer des amendements, lesquels, dans l'un et l'autre cas, seront valables à tous objets et à toutes fins, comme faisant partie de cette Constitution, quand ils auront été ratifiés par les législatures des trois-quarts des divers États ou par des Conventions dans les trois quarts d'entre eux, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été prescrit par le Congrès : pourvu qu'aucun amendement qui pourrait être fait avant l'année 1808 n'affecte d'une manière quelconque la première et la quatrième clause de la neuvième section du premier article ; et qu'aucun État ne soit privé, sans son consentement, de son suffrage égal dans le Sénat.

ARTICLE VI.

Toutes les dettes contractées et tous les engagements pris avant l'adoption de cette Constitution seront aussi valables contre les États-Unis sous cette Constitution que sous la Confédération.

Cette Constitution et les lois des États-Unis qui seront faites en conséquence, et tous les traités faits ou à faire sous l'autorité des États-Unis seront la loi suprême du pays; et les juges dans chaque État seront tenus de s'y conformer nonobstant toute disposition contraire dans la Constitution ou les lois de l'un quelconque des États.

Les sénateurs et les représentants susmentionnés et les membres des législatures des divers États et tous les fonctionnaires exécutifs et judiciaires, tant des États-Unis que des divers États, seront tenus, par serment ou affirmation, de maintenir cette Constitution; mais aucun serment confessionnel (*test*) ne sera jamais requis comme une condition pour remplir aucune fonction ou aucun mandat publics relevant des États-Unis.

ARTICLE VII.

La ratification donnée par les Conventions de neuf États sera suffisante pour l'établissement de cette Constitution entre les États qui l'auront ainsi ratifiée.

Fait en Convention avec le consentement unanime des États représentés, le dix-septième jour de septembre de l'an de Notre-Seigneur mil sept cent quatre-vingt-sept, et de l'Indépendance des États-Unis d'Amérique le douzième; en foi de quoi nous avons apposé ci-dessous nos noms.

Signé :

GEORGE WASHINGTON,

président (de la Convention de Philadelphie) et député de la Virginie; etc., etc.

AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION

ARTICLE PREMIER[1].

Le Congrès ne fera aucune loi relative à l'établissement d'une religion (d'État), ou prohibant le libre exercice d'une religion, ou restreignant la liberté de la parole ou de la presse, ou le droit du peuple de se réunir paisiblement et d'adresser au gouvernement des pétitions pour redressement de griefs.

ARTICLE II.

Une milice bien réglée étant nécessaire à la sécurité d'un État libre, le droit du peuple de garder et de porter des armes ne sera pas entravé.

1. Les dix premiers amendements furent proposés dès 1789 et adoptés en 1791.

ARTICLE III.

Aucun soldat ne sera, en temps de paix, logé dans une maison sans le consentement du propriétaire ; ni en temps de guerre, si ce n'est de la manière qui sera prescrite par la loi.

ARTICLE IV.

Le droit des citoyens d'être assurés dans leur personne, leur domicile, leurs papiers et effets contre des perquisitions et saisies déraisonnables, ne sera pas violé ; aucun mandat ne sera lancé, si ce n'est sur des présomptions fondées, corroborées par serment ou affirmation, et ces mandats spécifieront exactement le lieu où les perquisitions devront être faites et les personnes ou objets à saisir.

ARTICLE V.

Personne ne sera tenu de répondre à une accusation de crime capital ou autrement infamant, à moins d'une dénonciation ou d'une accusation émanant d'un grand jury, exception faite des causes surgissant dans les armées de terre ou de mer, ou dans la milice, quand celle-ci est en service actif en temps de guerre ou de danger public. Personne ne pourra être exposé deux

fois pour le même crime à la perte de la vie ou d'un membre; ni être forcé, dans aucune cause criminelle, à rendre témoignage contre lui-même, ni être privé de la vie, de la liberté ou de sa propriété sans une procédure légale en due forme. Aucune propriété privée ne sera prise pour un usage public sans une juste indemnité.

ARTICLE VI.

Dans toute poursuite criminelle, l'accusé jouira du droit d'être jugé promptement et publiquement par un jury impartial de l'État et du district dans lequel le crime aura été commis, district qui aura été préalablement délimité par la loi; il aura le droit d'être informé de la nature et du motif de l'accusation, d'être confronté avec les témoins à charge, de requérir la comparution de témoins à décharge, et d'être assisté d'un conseil pour sa défense.

ARTICLE VII.

Dans les procès de loi commune (*common law*), lorsque la valeur des objets en litige excèdera vingt dollars, le droit de jugement par jury sera conservé; et aucun fait jugé par un jury ne pourra être soumis à aucun autre nouvel examen devant une Cour quelconque des États-Unis, si ce n'est conformément aux règles de la loi commune (*common law*).

ARTICLE VIII.

On ne pourra ni exiger des cautions excessives, ni imposer des amendes exagérées, ni infliger des châtiments cruels et inusités.

ARTICLE IX.

L'énumération de certains droits faite dans la Constitution ne sera pas interprétée de façon à annuler ou infirmer les autres droits conservés par le peuple.

ARTICLE X.

Les pouvoirs non délégués aux États-Unis par la Constitution et ceux qu'elle n'interdit pas aux États d'exercer sont réservés aux États respectivement ou au peuple.

ARTICLE XI[1].

Le pouvoir judiciaire des États-Unis ne sera pas considéré par interprétation comme pouvant s'étendre à aucun procès ressortissant à la juridiction de *loi* ou d'*équité*, commencé ou poursuivi contre l'un des États par des citoyens d'un autre État ou par des citoyens ou sujets d'un État étranger.

1. Proposé en 1794, et adopté en 1798.

ARTICLE XIII[1].

Les électeurs se réuniront dans leurs États respectifs et voteront au scrutin pour le président et le vice-président, dont l'un au moins ne sera pas habitant du même État qu'eux ; ils désigneront nominativement sur leurs bulletins la personne qu'ils élisent comme président, et, sur des bulletins distincts, celle qu'ils élisent comme vice-président; et ils feront des listes distinctes de toutes les personnes ayant obtenu des voix pour la présidence et de toutes celles qui en auront obtenu pour la vice-présidence, ainsi que du nombre des suffrages obtenus par chacune d'elles; ils signeront et certifieront ces listes et les transmettront scellées au siège du gouvernement des États-Unis, à l'adresse du président du Sénat. Le président du Sénat, en présence du Sénat et de la Chambre des représentants, ouvrira tous les certificats, et les votes seront alors comptés : le candidat réunissant le plus grand nombre de suffrages pour la présidence sera président, si ce nombre forme la majorité du nombre total des électeurs nommés; et si personne n'a obtenu cette majorité, alors, parmi les trois candidats réunissant le plus de voix sur la liste des candidats pour la présidence, la Chambre des représentants choisira immédiatement le président au scrutin. Mais, pour le choix du président, les votes

1. Proposé en 1803, et adopté en 1804.

seront donnés par État, la représentation de chaque État ayant une voix; le *quorum* exigé à cet effet consistera en un ou plusieurs membres de la représentation des deux tiers des États, et la majorité de tous les États sera nécessaire pour effectuer un choix. Et si la Chambre des représentants ne choisit pas un président, lorsque le droit de choisir lui sera dévolu, avant le quatrième jour du mois de mars suivant, alors le vice-président agira en qualité de président, comme dans le cas de mort ou d'autre incapacité constitutionnelle du président. Le candidat réunissant le plus grand nombre de suffrages pour la vice-présidence sera vice-président si ce nombre forme la majorité du nombre total des électeurs nommés; et si personne ne réunit cette majorité, alors le Sénat choisira le vice-président parmi les deux candidats portés sur la liste comme ayant obtenu le chiffre le plus élevé de suffrages; le *quorum* exigé à cet effet consistera dans les deux tiers du nombre total des sénateurs, et la majorité du nombre total sera nécessaire pour effectuer un choix. Mais aucune personne constitutionnellement inéligible aux fonctions de président ne sera éligible à celles de vice-président des États-Unis.

ARTICLE XIII[1].

Ni l'esclavage ni la servitude involontaire, excepté

1. Proposé et adopté en 1865.

pour le châtiment d'un crime dont l'inculpé aura été dûment convaincu, n'existeront dans toute l'étendue des États-Unis, ni dans aucun lieu soumis à leur juridiction.

Le Congrès aura le pouvoir de mettre en vigueur cet article par des lois appropriées.

ARTICLE XIV [1].

Toutes personnes nées ou naturalisées dans les États-Unis et soumises à leur juridiction sont citoyens des États-Unis et de l'État où elles résident. Nul État ne fera ni ne mettra en vigueur aucune loi restreignant les privilèges ou immunités des citoyens des États-Unis; de même aucun État ne privera personne de sa vie, de sa liberté, ou de sa propriété, sans une procédure légale de due forme, ni ne refusera à personne dans les limites de sa juridiction l'égale protection des lois.

Les représentants seront répartis entre les divers États proportionnellement au chiffre de leur population respective, comprenant la totalité des personnes dans chaque État, à l'exclusion des Indiens non taxés. Mais, lorsque le droit de vote à une élection quelconque pour le choix des électeurs du président et du vice-président des États-Unis, pour le choix

1. Proposé en 1866, et adopté en 1868.

des représentants au Congrès, des fonctionnaires exécutifs et judiciaires d'un État, ou des membres de sa législature, est refusé à des habitants mâles de cet État, âgés de vingt et un ans et citoyens des États-Unis, ou lorsque ce droit est restreint d'une façon quelconque, excepté pour cause de participation à une rébellion ou pour autre crime, la base de la représentation de cet État sera réduite proportionnellement à la différence entre le nombre des citoyens mâles exclus et le nombre total des citoyens mâles âgés de vingt et un ans dans le susdit État.

Ne pourra être sénateur ou représentant au Congrès, ni électeur du président ou du vice-président, ni tenir aucun emploi civil ou militaire relevant des États-Unis ou d'aucun État, quiconque, ayant préalablement prêté serment — comme membre du Congrès, ou fonctionnaire des États-Unis, ou membre d'une législature d'État, ou fonctionnaire exécutif ou judiciaire d'un État — de maintenir la Constitution des États-Unis, aura pris part à une insurrection ou rébellion contre ladite Constitution, ou donné aide ou concours à ses ennemis; mais le Congrès pourra, par un vote des deux tiers des membres de chaque Chambre, lever cette incapacité.

La validité de la dette publique des États-Unis, autorisée par la loi, comprenant les dettes contractées pour le payement de pensions et de récompenses en raison de services rendus pour la répression de l'insur-

rection ou de la rébellion, ne sera pas mise en question. Mais ni les États-Unis ni aucun État ne pourront prendre à leur charge ni payer aucune dette ni obligation contractée pour venir en aide à l'insurrection ou à la rébellion contre les États-Unis, ni aucune indemnité réclamée pour la perte ou l'émancipation d'aucun esclave; mais de telles dettes, obligations et réclamations seront tenues pour illégales et nulles.

Le Congrès aura le pouvoir de mettre en vigueur les dispositions de cet article par des lois appropriées.

ARTICLE XV[1].

Le droit de vote des citoyens des États-Unis ne sera point refusé ni restreint par les États-Unis ou par aucun État pour cause de race, de couleur ou de condition antérieure de servitude.

Le Congrès aura le pouvoir de mettre en vigueur cet article par des lois appropriées.

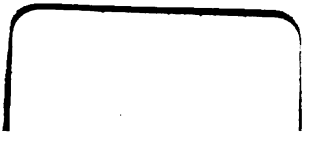
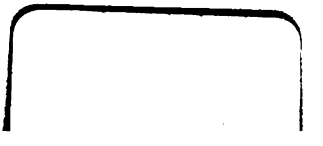
1. Proposé en 1869, et adopté en 1870.

FIN DU TOME PREMIER

TABLE

INTRODUCTION..... 1

I. — Le principe de la souveraineté populaire.....
II. — La souveraineté populaire et la loi du nombre..... 20
III. — Le droit de suffrage aux États-Unis..... 43
IV. — Paradoxe constitutionnel : Limites de la souveraineté absolue du peuple..... 67
V. — Les garanties contre l'omnipotence du nombre. Le rôle des minorités..... 86
VI. — La Constitution fédérale d'après les travaux de la Convention de Philadelphie..... 113
VII. — Le système fédératif et les institutions libérales.... 155
VIII. — Limites du pouvoir législatif..... 215
IX. — La Chambre des représentants..... 259
X. — Les origines du sénat..... 295
XI. — Organisation du sénat par la Convention de Philadelphie. Ses attributions législatives et judiciaires. 322
XII. — Attributions exécutives du sénat..... 361

APPENDICE. — Constitution des États-Unis..... 393

BOURLOTON. — Imprimeries réunies, B.